

2014

Uppföljning av FÖP Östergarnslandet 1995 och 4 kap. 4 § miljöbalken



Iris Björkman

Samhällsbyggnadsförvaltningen

Region Gotland

Iris Björkman 2014-03-21

Samhällsgeografi praktik: 15 hp VT -14

Lunds Universitet

Handledare på Samhällsbyggnadsförvaltningen: Frida Brunner

INLEDNING	4
BAKGRUND	4
SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	7
AVGRÄNSNINGAR	8
METOD	10
BAKGRUNDSDATA	10
TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	10
PLANERINGSTEORI OCH FÖRUTSÄTTNINGAR	14
ÖVERSIKTSPLANERING	14
NÄRINGSLIVET PÅ GOTLAND	14
LAGAR OCH MILJÖSKYDD INOM ÖSTERGARNSLANDET	15
SYFTE OCH OMFATTNING AV 4 KAP. 4 § MILJÖBALKEN	16
BYGGLOV OCH FÖRHANDSBESKED	19
REGION GOTLANDS DELEGATIONSORDNING FÖR BYGGLOVSÄRENDEN	20
FASTIGHETSTAXERING	21
BEBYGGELSEUTVECKLING PÅ ÖSTERGARNSLANDET	22
BYGGLOV OCH FÖRHANDSBESKED PÅ ÖSTERGARNSLANDET	22
NYBYGGDA HUS PÅ ÖSTERGARNSLANDET	27
FOLKBOKFÖRDA INOM ÖSTERGARNSLANDET	30
UPPLEVDA SVÅRIGHETER MED 4 KAP. 4 § MILJÖBALKEN	30
DISKUSSION	32
NÄRINGSLIVSFÖRÄNDRINGAR OCH ÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR	32
FYSISK ANVÄNDNING AV UTPEKADE BEBYGGELSEOMRÅDEN	32
UTVÄRDERING AV 4 KAP. 4 § MILJÖBALKEN	34
KONSEKVENSER AV 4 KAP. 4 § MILJÖBALKEN OCH DEN FÖRDJUPADE ÖVERSIKTSPLANEN FÖR ÖSTERGARNSLANDET 1995	36
FÖRBÄTTRINGAR AV UTFORMNINGEN OCH REGISTRERING AV BYGGLOV	37
SLUTSATSER	39
REFERENSLISTA	41
BILAGOR	43
BILAGA 1. TYPKODER FÖR FASTIGHETSTAXERING	43
BILAGA 2. MINNESANTECKNINGAR FRÅN INTERVJU 2014-02-13	44

Inledning

Den nu gällande fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet antogs år 1995 och är i behov av revidering. Inför arbetet med att ta fram en ny fördjupad översiktsplan för området kommer den gamla fördjupade översiktsplanen att granskas och följas upp för att se hur den har tillämpats och vad som är viktigt att ta med sig eller ändra på i den nya fördjupade översiktsplanen.

Östergarnslandet är ett ca 180 km² stort område som ligger på Gotlands östkust, ungefär mitt på ön. Området innehåller höga natur- och kulturvärden samt värden för friluftslivet. Inom området finns också utvecklingsfrågor som t.ex. regional tillväxt, minskande serviceunderlag samt tekniska problem med att lösa vatten- och avloppsfrågan. Sammantaget innebär detta att en mängd olika, ibland motstående, intressen behöver samsas och samordnas.

Östergarn är också riksintresse för högexploaterad kust enligt 4 kap. 4 § miljöbalken (1998:808). Inom Östergarn får därför ny fritidsbebyggelse enbart uppföras som komplettering till befintlig bebyggelse, i syfte att skydda allmänhetens tillgång till det värdefulla och omtyckta området. Exploateringstrycket på fritidshus inom området är dock högt och många ansökningar om bygglov och förhandsbesked för fritidshus inkommer årligen till Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Som en del av revideringen och uppföljningen av den gamla fördjupade översiktsplanen kommer bebyggelseutvecklingen inom Östergarnslandet att granskas. I den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet 1995 pekades fem områden ut som lämpliga för bostadsbebyggelse och ytterligare sju områden som lämpliga för fritidsbebyggelse. Det är intressant inför framtagandet av en ny fördjupad översiktsplan att veta i hur stor omfattning dessa bebyggelseområden i praktiken har bebyggts. Även inför avvägningen om nya lämpliga bebyggelseområden bör pekas ut i den kommande fördjupade översiktsplanen är detta intressant. Hur gällande lagstiftning har efterföljts är också viktigt att granska. I detta fall är det därför intressant att studera hur 4 kap. 4 § miljöbalken har följts, och hur många fritidshus som har uppförts inom detta område där regionen ska vara restriktiv med att tillåta ny fritidsbebyggelse. Gotlands kommun bytte 2011 namn till Region Gotland.

Bakgrund

Fördjupad översiktsplan Östergarnslandet 1995

Den nu gällande fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet antogs av kommunfullmäktige 1995. Den har sin grund i den områdesplan för Östergarnslandet som antogs 1985. Genom ny lagstiftning och tillkomsten av plan- och bygglagen 1987 reviderades områdesplanen och antogs som fördjupad översiktsplan 1995. År 2010 beslutade kommunstyrelsen att den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet skulle aktualiseras och aktualitetsarbetet påbörjades 2014 (Region Gotland, 21 februari 2014).

Förhållanden då planen upprättades

Den bofasta befolkningen på Östergarnslandet var vid årsskiftet 1984/85 totalt 1298 personer inklusive Ljugarn tätort. Området hade en lägre andel unga samt en högre andel

äldre än resten av Gotland samt en låg boendetäthet och stor spridning av bebyggelse (Region Gotland, 1995 s. 25ff). Det fanns två låg- och mellanstadieskolor: en i Kräklingbo och en i Östergarn som totalt hade ca 90 elever. Högstadieskolor fanns i Roma och i Hemse. Ungefär 40 barn togs om hand av dagbarnvårdare och i Katthammarsvik fanns ålderdomshemmet Östersol med 43 platser (ibid s. 35). Kollektivtrafiken utgjordes av två busslinjer, 41 och 42, som gick Visby- Katthammarsvik respektive Visby- Östergarn med fyra turer dagligen på vardagar i båda riktningar. Under helger fanns ingen kollektivtrafik under vintern och två turer dagligen under sommarhalvåret (ibid s. 40).

Katthammarsvik var det enda område som omfattades av kommunalt vatten- och avloppssystem. Ett reningsverk, uppfört 1983, med en total kapacitet på 700 personekvivalenter fanns i Katthammarsvik. Under sommaren var vattenverkets kapacitet otillräcklig och vatten transporteras med tankbil från Roma (ibid. s. 40). Grundvattentillgången var starkt begränsad och höga halter av salt i vattnet var inte ovanligt (ibid. s. 80). Även möjligheterna till infiltration för t.ex. enskilda avlopp var begränsade och en risk för föroreningar fanns mellan infiltration och grundvatten (ibid. s. 84 och 87).

Jord- och skogsbruk ansågs vara viktigt för en levande landsbygd och för skyddet och vården av landskapet (ibid. s. 51). I den fördjupade översiktsplanen strävades därför efter att bevara jordbruket, utveckla turismen samt anläggningar för turism och friluftsliv. En ökad fritidsbebyggelse skulle motverka en tillbakagång av service och arbetsplatser på glesbygden (ibid. s. 91). Herrviks hamn är även utpekad som riksintresse för yrkesfiske. När områdesplanen antogs 1985 var förhoppningen att fiskerieringen fortsatt skulle vara stark på Östergarnslandet. För att möjliggöra detta investerade Gotlands kommun pengar på att utveckla Herrviks hamn år 1983.

Bebyggelse

När den fördjupade översiktsplanen togs fram fanns 485 permanentbostäder inom Östergarnslandet, varav de flesta hade en anknytning till de areella näringarna. Sammanhängande tätbebyggelse fanns endast i Katthammarsvik och Herrvik och i övrigt var bebyggelsen lokaliserad kring vägar och kyrkor. Även en stor andel fritidsbebyggelse, ca 400-500 fritidshus, fanns framförallt vid Sandviken och i socknarna Östergarn och Gammelgarn (Region Gotland, 1995 s. 18 och 26).

Ett högt tryck både gällande att bevara de höga natur-, kultur- och friluftsvärdena samt att exploatera området med nya bostäder rådde (ibid. s. 51). I perioden 1972-1983 inkom 65 ansökningar om förhandsbesked eller bygglov för permanenthus och 298 ansökningar för fritidshus. Av dessa godkändes 40 stycken för permanenthus och 124 stycken för fritidshus (ibid. s. 69). Den största delen av den nya bebyggelsen tillkom utanför de områden som fanns utpekade i kommunens markdispositionsplan (ibid.).

I den fördjupade översiktsplanen pekades fem lämpliga områden för bostads-bebyggelse och sju lämpliga områden för fritidsbebyggelse ut. Behovet av mark för permanentboende ansågs framförallt finnas i Katthammarsvik med 30-40 nya tomter och den spridda permanentbebyggelsen i övrigt uppskattades inte bli omfattande (ibid. s. 68). En utveckling

av fritidsbebyggelsen på Östergarns-landet var accepterad i kommunens markdispositionsplan för att förbättra arbets- och servicesituationen för de permanentboende och förhindra att arbetsplatser och service minskade (ibid. s. 91). Ny fritidsbebyggelse skulle lokaliseras så att den utgjorde ett underlag för den lokala servicen (ibid. s. 68). I markdispositionsplanen angavs en möjlig utbyggnadsvolym på ca 400 fritidshus på Östergarnslandet. Regeringen och riksdagen ansåg dock att omfattningen av bebyggelseområden för fritidsändamål borde minskas (ibid. s. 68f).

Redan när den fördjupade översiktsplanen togs fram fick ny fritidsbebyggelse inom Östergarnslandet enbart tillkomma som komplettering till befintlig bebyggelse (ibid. s. 8). I den planen anges att bebyggelsefria områden ska hållas fria för bebyggelse så gott det går och att ny bebyggelse antingen skulle 1) förtäta befintliga sammanhängande bebyggelseområden eller 2) utgöra enstaka komplettering i anslutning till befintlig bebyggelse (ibid. s. 145). Enligt planen skulle ny fritidsbebyggelse främst reserveras för anläggningar för turismen och friluftslivets utveckling, t.ex. vandrarhem, semesterbyar och fritidshus med enklare standard (ibid. s. 8ff). Det betonas också att fritidsbebyggelse skulle ges en skala och utformning som är anpassad efter den lokala bebyggelse-traditionen samt att natur- och kulturvärden inte skadas (ibid.).

Utveckling sedan FÖP Östergarnslandet 1995

På Östergarnslandet fanns i början av 2014 totalt 893 personer folkbokförda, vilket innebär att den bofasta befolkningen i området har minskat sedan den tidigare fördjupade översiktsplanen upprättades. Befolkningen i området präglas fortfarande av en stor andel äldre personer. Äldreboendet ”Östersol” har varit stängt sedan år 2007. En byggnation pågår för närvarande av nya lokaler för äldreboendet som kommer att ligga i närheten av det tidigare äldreboendet. Verksamheten beräknas vara igång i september 2014. Boendet beräknas ha ett 30-tal vårdplatser och lika många anställda.

Delar av servicen på Östergarnslandet har upphört, t.ex. apoteksombudet i Katthammarsvik. De boende måste numera även hämta ut sin post i Ljugarn. Den skola som tidigare fanns i Östergarn lades ner år 2007. I Kräklingbo finns numera den enda skolan och förskolan på Östergarnslandet. Förskolan i Kräklingbo är ett privat föräldrakooperativ med 32 barn och sju anställda (Prästbackens förskola, 2009-11-23). Busslinje 41 trafikerar fortfarande sträckan Katthammarsvik - Visby med totalt tolv avgångar på vardagar och fyra avgångar på helger mellan mitten av augusti och mitten av juni. Tyvärr tar det betydligt längre tid att åka buss än att åka bil samma väg och det saknas kollektivtrafikförbindelser till andra platser än Visby. En bredbandsutbyggnad pågår dock på Gotland med målet att samtliga gotländska hushåll ska ha fiberbroadband till sin bostad år 2015 (Region Gotland, 12 februari 2014).

Vatten och avlopp är fortfarande ett problem inom Östergarnslandet, med bl.a. saltvatten i brunnar, sinande brunnar på sommaren och svårt att ordna enskilda avlopp på många ställen. Katthammarsvik är fortsättningsvis det enda område som omfattas av kommunalt vatten- och avloppssystem. Reningsverket i Katthammarsvik har fått ett föreläggande och måste åtgärdas snarast. Vilket väntas ske under år 2016. I nuläget kan reningsverket inte ta emot fler anslutande hushåll. En avsaltningsanläggning för havsvatten planeras vid

Herrviks fiskeläger och beräknas var i drift 2016. Anläggningen ska försörja Katthammarsvik med vatten och ersätta regionens nuvarande vattentäkt på Östergarnslandet.

Fiskehamnen i Herrvik är fortsättningsvis en aktiv hamn även om fisk inte längre landas i Herrvik utan i Ronehamn. Det minskade antalet fiskare är avhängigt situationen i Östersjön med minskade fiskbestånd och miljöproblem. Jord- och skogsbruk är alltjämt viktiga näringar inom Östergarnslandet, tillsammans med turismsektorn som generellt har växt på Gotland de senaste åren. Trycket är fortsatt högt på att uppföra nya hus, framförallt fritidshus, i området. Samtidigt finns även bevarandebalansen kvar, med höga natur- och kulturvärden samt värden för friluftslivet. Bevarandevärdena har på sätt och vis blivit än högre sedan den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet antogs 1995 då fler naturreservat har utsatts och fler Natura 2000 områden har tillkommit.

I den nya fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet som för närvarande upprättas kommer den regionala utvecklingen starkare att betonas. Syftet med den nya fördjupade översiktsplanen är att ge förutsättningar för regional utveckling och en ökad befolkning samt service i området.

Syfte och frågeställningar

Denna studie syftar till att granska hur den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet från 1995 har tillämpats och efterföljts gällande utvecklingen samt uppkomsten av bostads- och fritidsbebyggelse. Studien syftar även till att undersöka hur en eftersträvarvärd bebyggelseutveckling inom området kan uppnås genom den nya fördjupade översiktsplanen samt hur den kan utformas på ett tillfredställande sätt för att möjliggöra detta. Studien syftar även till att undersöka hur 4 kap. 4 § miljöbalken har följts och tillämpats samt om bygglov och förhandsbesked har getts efter gällande lagstiftning och efter riktlinjerna i den fördjupade översiktsplanen.

Studien syftar också till att granska de ansökningar om bygglov och förhandsbesked som har getts inom Östergarnslandet. På så vis kan bakgrundinformation erhållas om vem som har sökt bygglov och förhandsbesked inom Östergarnslandet och var dessa personer var bosatta vid tidpunkten för ansökan. Vidare syftar studien till att se om användningen av de hus som i ansökan har angetts vara fritids- respektive bostadshus ändras över tid och hur stor andel av fritids- och bostadshusen där någon är folkbokförd.

Studiens frågeställningar är således:

- Hur har bebyggelseutvecklingen inom Östergarnslandet sett ut?
- Har fritids- och bostadsbebyggelse tillkommit inom de angivna bebyggelseområdena från den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet 1995?
- Var råder högt bebyggelsetryck inom Östergarnslandet?
- Har miljöbalken 4 kap. 4 § angetts som ett skäl för bedömning vid handläggning av bygglovsansökningar?
- Vilka skäl för bedömningar har angetts vid handläggningar av bygglovsansökningar?
- Används fritids- och bostadshusen på det sätt som har angetts i ansökan, d.v.s. ansökta bostadshus för permanentboende och ansökta fritidshus för fritidsbruk?

Avgränsningar

Studien är tidsmässigt avgränsad till att gälla perioden 1995-2013, vilket innebär från och med att den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet antogs 1995 fram till nuläget då en ny fördjupad översiktsplan håller på att tas fram. Denna avgränsning är vald för att studera hur den översiktsplanen har efterföljts och hur 4 kap. 4 § miljöbalken har tillämpats sedan den fördjupade översiktsplanen antogs.

Geografiskt har studien avgränsats till att gälla Östergarnslandet på Gotland eftersom det är detta område som har avgränsats i områdesplanen 1985 och som har gällt sedan dess. Östergarnslandet består av de fem sockarna Anga, Kräklingbo, Gammelgarn, Östergarn och Ardre, med undantag för Ljugarn tätort, se bild 1. Östergarnslandets geografiska yta har förändrats något sedan den gamla fördjupade översiktsplanen antogs 1995, då en smal landtunga som tidigare tillhörde Norrlanda socken nu tillhör Anga socken. Det har under tidsperioden 1995-2013 inte uppförts några nya bostads- eller fritidshus inom denna smala remsa som tidigare inte tillhörde det geografiska området för den fördjupade översiktsplanen.

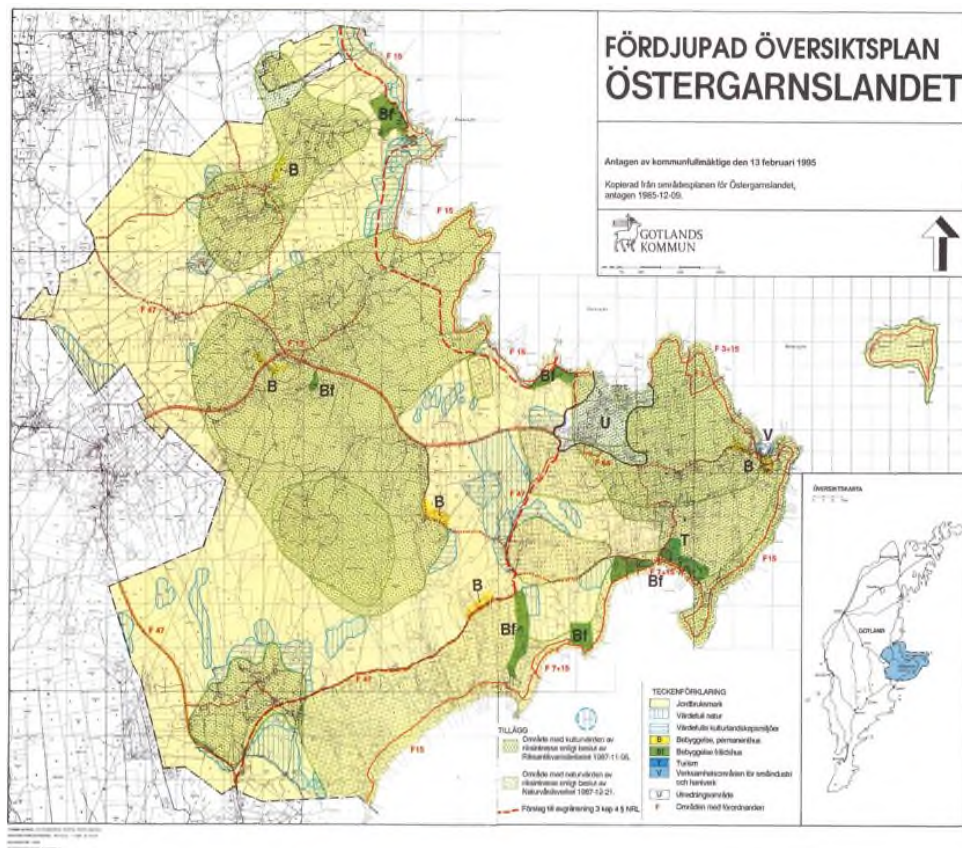


Bild 1. Karta över Östergarnslandet från den fördjupade översiktsplanen 1995. Källa: Region Gotland (1995).

Studien har avgränsats till att enbart gälla bygglov och inte studera hur 4 kap. 4 § miljöbalken har tillämpats i detaljplaner eller andra typer av planer. Studien har även avgränsats till att gälla nybyggnation av bostads- och fritidshus. Detta innebär att varken tillbyggnationer eller ändrad användning av bostads- eller fritidshus har medtagits. Inte heller bygglov eller förhandsbesked för andra byggnader som t.ex. uthus, gäststugor,

strandbodars, vedbodars eller lusthus, med undantag för då dessa förekommer i ansökan tillsammans med nybyggnation av bostads- eller fritidshus, har inkluderats.

Bostads- eller fritidshus som enligt ansökan anges vara en ersättningsbyggnad har inte heller tagits med. Detta eftersom det i dessa fall redan finns eller har funnits bebyggelse på platsen, vilket gör att avgörandet om det nya fritidshuset utgör en komplettering eller inte, inte är lika intressant. Dock hade det eventuellt kunnat vara av intresse att även studera dessa ansökningar, eftersom de vid en bygglovsprövning prövas på samma sätt som en ansökan om nyetablering av fritids- eller bostadshus. Detta är dock inte möjligt att korrigera i efterhand p.g.a. den tid som krävs för att gå igenom protokollen för alla prövade ärenden under 1995-2013 på nytt. De ansökningar som anges gälla ersättningsbyggnader är dock väldigt få, ca 5-10 stycken under hela perioden, och antas därför få begränsad påverkan på resultatet av studien.

Byggnader som kommer att användas i verksamhet, t.ex. arbetarbostäder, hotell, vandrarhem eller uthyrningsstugor, ingår inte heller i studien. Detsamma gäller ansökningar som rör fritidshus med gemensamhetsbyggnad då dessa antas uppföras i verksamhetssyfte. Studien omfattar ansökningar som gäller både bygglov och förhandsbesked för nybyggnation av bostads- eller fritidshus: både de ansökningar som har beviljats, de där positivt förhandsbesked har lämnats samt de som har blivit avslagna. Ansökningar som har avskrivits, p.g.a. avsaknad av begärd komplettering eller då den sökande har återkallat ärendet, har inte inkluderats i studien.

Metod

Bakgrundsdata

För att få fram information gällande beslutade ansökningar om bygglov och förhandsbesked granskades både byggnadsnämndens och byggnadsnämndens arbetsutskotts protokoll samt delegationsbeslut för perioden 1995-2013. Protokollen från byggnadsnämnden och arbetsutskottet för perioden 2005-2013 samt delegationsbeslut för perioden 2002-2013 finns i Samhällsbyggnads-förvaltningens arkiv på Visborg. Äldre protokoll från byggnadsnämnden och arbetsutskottet finns på regionarkivet i Visby och äldre delegationsbeslut finns i Samhällsbyggnadsförvaltningens källararkiv i Visborg.

Bakgrundsdata för den geografiska analysen består av olika kartsikt som erhöles från Länsstyrelsen, Lantmäteriet och Region Gotland. De data som användes i studien är markslag, vägar, riksintressen samt en avgränsning för Östergarnslandet och bebyggelseområden från den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet. Även ”nybyggnadspunkter”, d.v.s. ett punktlager över nyuppförda hus, som redovisar bl.a. byggnadstyp, fastighet och när huset har uppförts användes i studien. Information hämtades även från folkbokförings-registret genom kartprogrammet ”Solen” som används på Samhällsbyggnads-förvaltningen på Region Gotland.

Tillvägagångssätt

Datainsamling bygglov och förhandsbesked

Varje enskild ansökan om förhandsbesked och bygglov granskades individuellt för att samla in aktuell data. För att hitta de ansökningar och beslutade ärenden som är relevanta för denna studie granskades samtliga listor från byggnads-nämndens och arbetsutskottets sammanträden. De beslut som rör förhands-besked och bygglov för nybyggnation av bostads- och fritidshus för socknarna inom Östergarnslandet sorterades ut, kopierades och granskades. Gällande delegationsbeslut granskades samtliga beslut och de som rymdes inom studiens avgränsningar sorterades ut, kopierades och granskades. På så sätt skapades en samling av de beslut som är väsentliga med tanke på studiens tidsmässiga-, geografiska och sakliga avgränsning.

Relevant information från de handlagda ansökningarna fördes sedan in i ett Excel-ark. Till en början skapades tre separata Excel-ark, ett för byggnads-nämndens protokoll, ett för arbetsutskottets protokoll och ett för delegations-beslut. Den information som bedömdes vara aktuell är:

- paragraf- och diarienummer,
- vilken fastighet som avses,
- vem som har gjort ansökan (fördelat på kön, om det är flera sökande eller om det är ett företag),
- den bostadsort som den sökande uppgav i ansökan,
- vilken typ av byggnad som avses uppföras,
- om ansökan gäller förhandsbesked eller bygglov,

- den bedömning som gjordes i beslutet: avslag, beviljat eller positivt förhandsbesked,
- om 4 kap. 4 § miljöbalken har angetts som bedömningsskäl, samt
- vilka andra skäl för bedömning som har angetts.

Informationen från de tre Excel-arken sammanfogades till ett Excel-ark med samtliga beslut från byggnadsnämnden, arbetsutskottet och delegationsbeslut. I dokumentet finns information för respektive år samt en sammanställning över samtliga år. Alla beslut i Excel-arket granskades för att säkerställa att varje diarienummer bara förekom en gång. Då samma diarienummer förekom flera gånger studerades i studien enbart det slutgiltiga beslutet. Ett diarienummer förekommer i det slutgiltiga Excel-arket två gånger, då det gäller två olika lägen inom en fastighet och det har fattats två separata beslut om de olika lokaliseringarna. Informationen sammanställdes statistiskt gällande handlagda ansökningar per år, information om de sökande, vad ansökan gäller, bedömning av ansökan, om 4 kap. 4 § miljöbalken har angetts som skäl för bedömning samt vilka andra skäl för bedömning som har angetts.

Information om t.ex. paragrafnummer och vad ansökan gäller står angivet direkt i beslutet och skrevs direkt in i Excel-arket utan analys. När det däremot gäller om 4 kap. 4 § miljöbalken har angetts som skäl för bedömning samt vilka andra skäl för bedömning som har angetts krävdes en analys och bedömning i varje ansökan. Bedömningsskäl anses i detta fall enbart vara de olika frågor som faktiskt har bedömts. Det innebär att även om det står under ”Bedömning” att ”Inom Östergarnslandet får fritidsbebyggelse enligt 4 kap. 4 § miljöbalken enbart tillkomma i form av komplettering till befintlig bebyggelse” men ingen bedömning har gjorts i det enskilda fallet om det kan anses vara en komplettering eller inte, anses i denna studie 4 kap. 4 § miljöbalken inte ha angetts som bedömningsskäl. Generellt anses i denna studie de frågor eller skäl som har bedömts då ansökan var på remiss till olika instanser samt det som står angivet under rubriken ”Bedömning” vara bedömningsskäl.

Intervjuer

En intervju genomfördes med fyra bygglovshandläggare på Region Gotland den 13 februari 2014. Vid tillfället deltog samtliga fyra handläggare. Intervjun var semistrukturerad med flera på förhand förberedda frågor men stor möjlighet gavs även att diskutera utanför dessa frågeställningar. Detta eftersom syftet med intervjun var att få höra bygglovshandläggarnas syn och perspektiv på 4 kap. 4 § miljöbalken. Fokus låg på hur bygglovshandläggarna upplevde lagtexten, hur de tillämpar 4 kap. 4 § miljöbalken i praktiken och vilka problem och svårigheter de upplever med paragrafen.

Geografisk analys

En geografisk analys genomfördes i ESRI:s kartframställningsprogram ArcGIS för att ta reda på hur många fritids- och bostadshus som har uppförts inom de utpekade bebyggelseområdena för bostads- respektive fritidsbebyggelse i den fördjupade översiktsplanen. Genom analysen framkommer även var inom Östergarnslandet som det råder högt bebyggelsetryck samt hur många fritidshus som har uppkommit inom det område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken. En bakgrundskarta med markslagsdata användes och ett väglager lades in för att förenkla navigering. Riksintressen samt en

avgränsning för Östergarnslandet enligt den fördjupade översiktsplanen lades också in i kartan.

Bebyggelseområdena samt utredningsområdet vid Katthammarsvik från den fördjupade översiktsplanen digitaliserades manuellt och lades in som två separata lager. Bebyggelseområdena från den fördjupade översiktsplanen är inte exakt utritade, utan syftar till att ange ungefär vilket område som avses. Därför har buffertzoner på 100 respektive 200 meter runt bebyggelseområdena skapats. På så vis går det att få en idé om vilka hus som ligger utanför de nu digitaliserade bebyggelseområdena men som möjligtvis har bedömts ligga inom bebyggelseområdet då ansökan behandlades.

Även nybyggnadspunkter lades in i kartan. Ett urval av nybyggnadspunkterna skapades med de hus som ligger inom Östergarnslandet, är uppförda under perioden samt gäller fritids- eller bostadshus. För urvalet av byggnadstyp har Skatteverkets typkoder för fastighetsklassificering använts, se bilaga 1. De koder som sorterades ut är de som gäller småhusenheter: tomtmark till helårsbostad eller fritidshus, fastighet med byggnadsvärde under 50 000 kronor, helårs- respektive fritidsbostad samt de fastigheter som har tre eller fler bostadsbyggnader. Även bebyggda lantbruksenheter och hyreshusenheter med huvudsakligen bostäder samt hyreshusenheter med hotell- eller restaurangbyggnader sorterades ut och lades i ett separat lager. Olika lager skapades sedan med bostads- respektive fritidshus. Även en uppdelning av hus uppförda 1985-1994 samt 1995-2013 skapades för att möjliggöra jämförelse.

En karta producerades för att redovisa var på Östergarnslandet bebyggelse har tillkommit samt i hur stor grad bebyggelseområdena från den fördjupade översiktsplanen har bebyggts. Ett urval gjordes av de bostads- och fritidshus som ligger inom de utpekade bebyggelseområdena för att ta reda på i hur stor grad dessa har bebyggts. Även ett urval av de fritidshus som ligger inom avgränsningen för 4 kap. 4 § miljöbalken utfördes för att ta reda på hur många fritidshus som har uppförts inom riksintresseområdet, se bild 5 på sida 29.

Excel-arket med samtliga beslutade ansökningar lades även in i ett kartark och kopplades ihop med ett kartlager med samtliga fastigheter på Gotland. Fastigheterna redovisades i detta lager som polygoner och för att kunna visa ansökningarna om förhandsbesked och bygglov på kartan beräknades koordinaterna för varje polygons mittpunkt. På så vis gick det att se var de beslutade ansökningarna geografiskt låg och hur de avslagna och beviljade ansökningarna geografiskt var fördelade. Även i hur stor grad ansökningarna låg inom utpekade bebyggelseområden och inom 4 kap. 4 § miljöbalken framkom också, se bild 4 på sida 27. Den karta som blev slutprodukten av denna analys måste användas översiktligt för att få en bild av hur de beslutade ansökningarna geografiskt är fördelade. Detta då den geografiska precisionen inte tillåter en detaljerad studie av exakt var de beslutade ansökningarna finns lokaliserade, då lokaliseringspunkten enbart är den matematiskt beräknade mittpunkten inom varje fastighet. Ett tiotal fastigheter från Excel-arket gick inte att koppla ihop med fastighetslagret. Dessa fastigheter är därför geografiskt enbart ungefärligt utpekade.

En geografisk analys genomfördes även gällande avståndet till närmaste dåvarande befintliga byggnad då samtliga hus i perioden uppfördes. För att genomföra denna analys sorterades samtliga hus ut efter det år de har uppförts och lades i separata lager. Separata lager skapades även för samtliga hus uppförda innan respektive år för att kunna analysera avståndet från t.ex. hus uppförda 1995 till samtliga hus uppförda innan 1995. På så sätt går det att veta det ungefärliga avståndet till närmaste befintliga hus vid tidpunkten då ett nytt hus uppfördes. Syftet med denna analys är att se vilka avstånd som kan ha bedömts vara kompletteringar enligt 4 kap. 4 § miljöbalken, se figur 10 på sida 31. Även ett medelavstånd för samtliga uppförda hus i perioden samt för samtliga fritidshus har beräknats.

Information hämtades från folkbokföringsregistret gällande på vilka fastigheter inom Östergarnslandet människor finns folkbokförda. Denna information lades in i ett kartsikt i ArcGIS och kopplades ihop med ett lager som innehåller samtliga bostäder på Östergarnslandet. Dessa två kartlager kopplades sedan ihop för att se på hur många fastigheter någon person fanns folkbokförd. Syftet med denna analys var att se hur stor andel av bostadshusen samt lantbruksenheterna som var bebodda samt om även några av fritidshusen var bebodda.

Planeringsteori och förutsättningar

Översiktsplanering

Alla kommuner är, enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900), skyldiga att ha en översiktsplan som täcker hela kommunens yta. En översiktsplan ska bl.a. ange inriktningen för utvecklingen av den fysiska miljön ur ett långsiktigt perspektiv samt fungera vägledande för användningen av mark och vatten (3 kap. 2 § plan- och bygglagen). Översiktsplaner är inte juridiskt bindande, utan fungerar som ett vägledande dokument för den kommande verksamheten och utvecklingen inom kommunen.

En fördjupad översiktsplan tas fram för en geografiskt avgränsad del av kommunens yta där förutsättningarna för det specifika geografiska området noggrannare studeras. Inte heller fördjupade översiktsplaner är juridiskt bindande utan fungerar vägledande för den kommande utvecklingen. Fördjupade översiktsplaner utgör även en grund för mer detaljerad planering som t.ex. detaljplaner och bygglov. På Gotland finns fördjupade översiktsplaner framtagna för Visby, särskilda områden inom Visby, Fårö, Fårösundsområdet, Storsudret, Burgsvik, Ronehamns samhälle, Dalhem samhälle och Östergarnslandet.

Näringslivet på Gotland

När den fördjupade översiktsplanen upprättades var jordbruk den viktigaste inkomstkällan och ”torde så förbli för överskådlig tid” (Region Gotland, 1995 s. 51). År 1980 arbetade 17,8 % av Gotlands befolkning inom jord- och skogsbruk, 36 % inom offentlig förvaltning, 15,7 % inom tillverkning, 6,5 % inom samfärdsel, 11,7 % inom handel och restaurang 7,7 % inom byggverksamhet och 4,6 % inom bank- och försäkringsverksamhet (Region Gotland, 1995 s. 28). Idag är jordbruk, sten- och livsmedelsindustrin fortfarande stora näringar på Gotland. Även tjänstesektorn är viktig, främst genom besöksnäringen. Turismen på Gotland har även viktiga följd effekter för företag inom t.ex. transport, detalj- och dagligvaruhandel samt hotell och restaurang (Region Gotland, 2013 s. 16). De flesta arbetsställena fanns år 2012 inom tjänstenäringarna (54 %), inom de arcella näringarna (30 %) samt inom industrisektorn (16 %) (ibid. s. 17).

Då områdesplanen för Östergarnslandet upprättades 1985 besöktes Gotland under sommaren av runt 320 000 personer per år, varav ca 100 000 personer under högsäsongen i juli (Region Gotland, 1995 s. 76). De största utmaningarna för turismen var att bygga ut campingplatser, stugbyar och vandrarhem samt rusta upp och höja standarden på befintliga anläggningar för att kunna ta emot fler turister samt förlänga säsongen (ibid.). Sedan den gamla fördjupade översiktsplanen skrevs har antalet turister på Gotland ökat och ligger nu kring 800 000 besökare per år (Region Gotland, 2013-05-28). Även antalet gästnätter har successivt ökat under de senaste åren och låg år 2012 på 855 204 nätter (Region Gotland, 2012 s. 25). Den allra största andelen av dessa utgjordes av nätter på hotell, följt av vandrarhem och stugbyar (ibid.).

Befolkningen på Gotland har minskat något under perioden 1995-2013, från 58 120 invånare år 1995 till 57 161 invånare år 2013 (SCB, 2014). Medelåldern på Gotland har ökat med 3,6 år mellan 1998 och 2012, vilket är mer än i riket som helhet under samma period.

Medellåldern på Gotland var även år 2012 något högre än i riket, 43,9 år på Gotland jämfört med 41,2 år i Sverige (SCB, 2014).

Lagar och miljöskydd inom Östergarnslandet

Sedan den fördjupade översiktsplanen antogs 1995 har svensk lagstiftning förändrats. En ny plan- och bygglag (2010:900) har tillkommit där bl.a. lagstiftningen om kommunal planering och bygglov finns. Även miljöbalken har tillkommit och en mängd andra lagar upphörde därmed. Östergarnslandet blev riksintresse för naturvård, kulturvård och rörligt friluftsliv genom en markdispositionsplan 1976 (Region Gotland, 1995 s. 7) och dessa lagskydd fanns därmed redan då den fördjupade översiktsplanen antogs.

Områdesskyddet naturreservat har funnits sedan naturvårdslagstiftningen från 1967 (Nationalencyklopedin, 2009-06-29) och fanns även då den fördjupade översiktsplanen upprättades. Sedan dess har dock nya naturreservat utsetts inom Östergarnslandet, vilket innebär att större områden idag omfattas av detta naturskydd. Sedan juli 2001 finns även naturskyddet Natura 2000 (Länsstyrelsen Kalmar län, n.d.). Natura 2000 är ett EU nätverk av naturskyddade områden för att bevara den biologiska mångfalden och säkerställa överlevnaden av värdefulla arter och naturtyper (Europeiska kommissionen, 2009 s. 1). I mitten av 2013 fanns det totalt 14 stycken Natura 2000-områden på Östergarnslandet (Länsstyrelsen Gotlands län, 2013 s. 21).

LIS-områden

En av de större förändringar som har skett inom svensk miljölagstiftning sedan år 1995 är införandet av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Reglerna infördes 2010 i både miljöbalken (7 kap. 18 §) samt i plan- och bygglagen (3 kap. 5 §) (Boverket & Naturvårdsverket, 2013 s. 62). Syftet med LIS-områden är att stimulera den lokala och regionala utvecklingen i områden med god tillgång till strandområden och där en viss utveckling eller byggnation kan ske utan att åsidosätta strandskyddets syften (ibid.).

Att peka ut LIS-områden, och var dessa kan lokaliseras, kommer att diskuteras och övervägas vid framtagandet av den nya fördjupade översiktsplanen. LIS-områden kan, vid en väl övervägd lokalisering, positivt bidra till en utveckling av landsbygden genom en ökad befolkning i området, en minskad tillbakagång av t.ex. service och arbetsplatser samt ge bättre förutsättningar för exempelvis vatten och avlopp (ibid. s. 74). Dessa bestämmelser är viktiga för att möjliggöra utveckling på landsbygden och en levande landsbygd.

Riksintressen

Riksintressen anges i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken och kan gälla exempelvis natur- och kulturvärden eller områden för vindbruk, rennäring samt fiske. Hela Gotland är utpekad som riksintresse för det rörliga friluftslivet enligt 4 kap. 2 § miljöbalken, vilket innebär att turismens och friluftslivets intressen särskilt ska beaktas vid ingrepp i miljön eller tillåtligheten av exploateringsföretag. Inom Östergarnslandet finns även följande riksintressen:

- friluftsliv, naturvård och kulturmiljövård (3 kap. 6 § miljöbalken),
- högexploaterad kust (4 kap. 4 § miljöbalken),

- Natura 2000 (skyddat genom 7 kap. 27-28 §§ och riksintresse enligt 4 kap. 8 § miljöbalken),
- yrkesfiske (3 kap. 5 §).

Andra typer av lagskyddade natur- och kulturvärden

Det finns även fler andra typer av lagskyddade natur- och kulturvärden som inte utgör riksintresse. Inom Östergarnslandet finns bl.a. följande lagskydd.

- naturreservat (7 kap. 4 § miljöbalken). Syftar till att bevara den biologiska mångfalden, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer samt tillgodose behovet av områden för friluftslivet. Hela Gotlandskusten är förklarad som naturreservat och inom Östergarnslandet finns dessutom 13 andra geografiskt utspridda naturreservat,
- strandskydd (7 kap. 13 § miljöbalken). Syftar till att långsiktigt trygga allmänhetens tillgång till strandområden samt bevara goda livsmiljöer för både djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet är normalt 100 meter från strandkanten upp på land och lika långt ut i havet, således också på Östergarnslandet. På vissa ställen inom Östergarnslandet är strandskyddet utökat till 200 eller 300 meter,
- naturminnen (7 kap. 10 § miljöbalken). Inom Östergarnslandet finns ett naturminne, d.v.s. ett särpräglad naturföremål som bedömts behöva skyddas och vårdas,
- kulturresevat (7 kap. 9 § miljöbalken). Syftar till att bevara värdefulla kulturella landskap. Stora delar av Östergarnslandet omfattas av kulturresevat,
- fornlämningar (2 kap. 1 § kulturmiljölagen, 1988:950). Inom Östergarnslandet finns ett par tusen fornminnen,
- byggnadsminne (3 kap. 1 § kulturmiljölagen). Inom Östergarnslandet finns ett 30-tal byggnadsminnen,
- kyrkliga kulturminnen (4 kap. 1 § kulturmiljölagen). Inom Östergarnslandet finns fem kyrkliga kulturminnen.

Utöver ovanstående områden finns även andra lagskyddade områden t.ex. djur- och växtskyddsområden (7 kap. 12 § miljöbalken), miljöskyddsområden (7 kap. 19 § miljöbalken), vattenskyddsområden (7 kap. 21 § miljöbalken) och biotopskyddsområden (7 kap. 11 § miljöbalken) är lagskyddade. Dessa förekommer dock inte på Östergarnslandet, med undantag för ett fåtal biotopskyddsområden. I övrigt finns även andra skyddade arter och områden som dock inte har något legalt skydd, t.ex. nyckelbiotoper och rödlistade arter.

Syfte och omfattning av 4 kap. 4 § miljöbalken

Miljöbalken trädde i laga kraft den 1 januari 1999 och ersatte därigenom en mängd andra lagar, t.ex. naturresurslagen (1987:12), miljöskadelagen (1986:225) samt renhållningslagen (1979:596). Många av bestämmelserna i miljöbalken är därför betydligt äldre än balken själv. Ett exempel är nuvarande 4 kap. 4 § miljöbalken som tidigare utgjorde 3 kap. 4 § naturresurslagen. Enligt bestämmelsen får fritidshus bara tillkomma som komplettering till befintlig bebyggelse inom t.ex. Östergarn. 4 kap. 4 § miljöbalken lyder:

4 § Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 samt 4 a § 1-6, 9 och 10 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 och 4 a §§. Lag (2005:571).

4 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

Dagens riksintressen har sitt ursprung i den strukturomvandling som skedde i Sverige mellan 1950 och 1970. Under denna tidsperiod ägde en stark ekonomisk tillväxt och ökad urbanisering rum, vilket innebar större anspråk på Sveriges naturresurser. Svenskarna fick mer fritid och allt fler ville bygga fritidshus. Trycket på mark för fritidsbebyggelse och industri längs kusterna och i närheten av stora städer ökade. Den höga efterfrågan och konkurrensen om mark och naturtillgångar skapade ett behov av fysisk planering för att nationellt kunna reglera utvecklingen (Boverket, 2013 s. 3).

Arbetet med en nationell fysisk riksplanering inleddes i slutet av 1960-talet. Syftet var att kartlägga Sveriges naturtillgångar, anspråken på dessa samt att formulera riktlinjer för hushållning med de naturtillgångar som var av nationellt intresse. En första nationell sammanställning av riksintressen gjordes 1969-1970 som ett förarbete till den fysiska riksplaneringen. Detta material bearbetades, remitterades och ingick i rapporten "Hushållning med mark och vatten" (SOU 1971:75). Riktlinjer i rapporten sedan antogs av riksdagen 1972. Begreppet riksintresse fick en definierad juridisk betydelse först när naturresurslagen trädde i laga kraft 1987. När miljöbalken skapades 1998 lyftes bestämmelserna om riksintressen in i balken i princip utan förändringar (Naturvårdsverket, 2005 s. 82-86).

4 kap. 4 § miljöbalken uppkom ursprungligen för att skydda och säkra det rörliga friluftslivets intressen i en tid då anspråken på mark för fritidshus ökade kraftigt. Genom lagtexten regleras och begränsas möjligheten att bygga fritidshus inom vissa kust- och skärgårdsområden samt på Fårö, Storsudret och Östergarn. Fritidsbebyggelse får här bara tillkomma som komplettering till befintlig bebyggelse, om inga särskilda skäl råder. Enligt förarbetena till naturresurslagen (prop. 1985/86:3 s. 178) ska ny fritidsbebyggelse på Gotland tillåtas restriktivt. Genom paragrafen skyddas allmänhetens och det rörliga friluftslivets tillgång till den Gotländska kusten, till Fårö, Storsudret och Östergarn och en privatisering av kustområdena förhindras.

Tillämpning av 4 kap. 4 § miljöbalken

Som tidigare nämnts får fritidsbebyggelse inom bl.a. Östergarn enbart uppkomma som komplettering till befintlig bebyggelse eller om det finns särskilda skäl. Med komplettering avses enligt förarbetarna till naturresurslagen:

- tillskott till en befintlig bebyggelsegrupp som innebär att det av fritidsbebyggelse ianspråktaga området inte ökar nämnvärt i omfattning,
- tillskott som innebär en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde,
- förtätning inom befintliga bebyggelseområden (prop. 1985/86:3 s. 181).

Särskilda skäl innebär här att bebyggelsen ingår som en del i att förbättra områdes attraktivitet för turism och friluftsliv och då framförallt i form av stugbyar för uthyrning, vandrarhem och campingstugor samt enklare fritidsbebyggelse i närheten av större tätortsregioner (ibid. s. 180). De områden som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken ska alltså främst utnyttjas för andra former av fritidsbebyggelse än enskilt ägda fritidshus (ibid. s. 181).

Östergarns avgränsning enligt 4 kap. 4 § miljöbalken

Avgränsningen för vad Östergarn i 4 kap. 4 § miljöbalken omfattar gjordes i samband med områdesplanen för Östergarnslandet 1985. Enligt den avgränsningen innebär Östergarn i detta sammanhang hela socknarna Östergarn och Gammelgarn samt delar av både Kräklingbo, Anga och Ardre socken, se bild 2. Det finns dock flera tolkningar av vad Östergarn enligt 4 kap. 4 § miljöbalken omfattar. I den nu gällande översiktsplanen "Bygg Gotland" (Region Gotland, 2010) är Östergarn definierat som ett betydligt mindre geografiskt område närmare kusten, se bild 3.

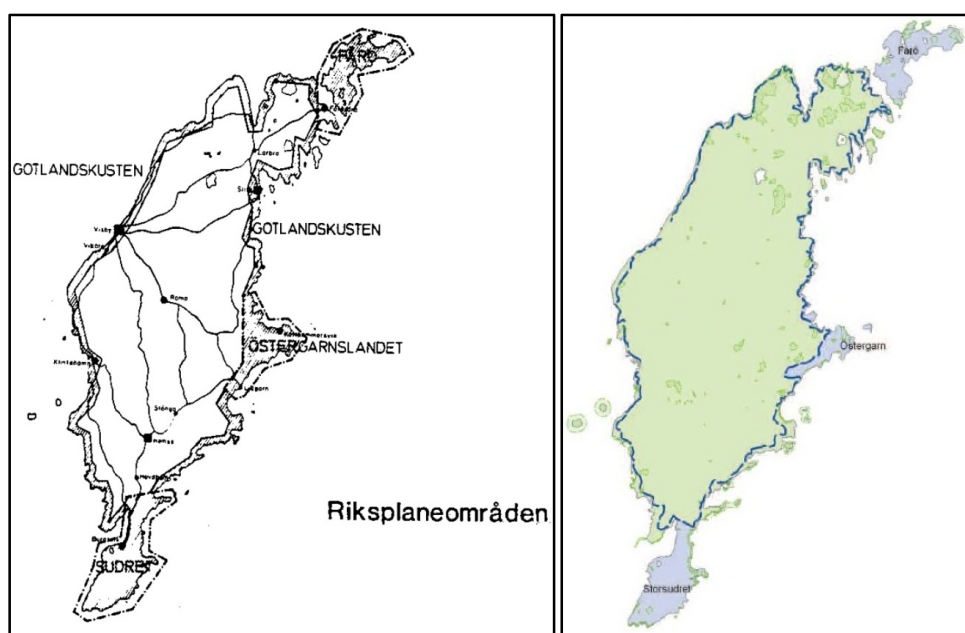


Bild 2 (t.v.). Karta över riksintresseområden från områdesplanen 1985. Källa: Region Gotland (1995).

Bild 3 (t.h.). Karta över riksintresseområden enligt 4 kap. miljöbalken från "Bygg Gotland". Källa: Region Gotland (2010).

Enligt Länsstyrelsens nationella GIS-data, som även i sin tur används av andra tjänster, t.ex. vindbrukskollen, innebär dock Östergarn i detta sammanhang hela Östergarnslandet efter den avgränsning som har gjorts i de fördjupade översiktsplanerna för Östergarnslandet. Denna avgränsning stämmer dock inte överens med någon av de avgränsningar som har

gjorts i den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet eller i översiktsplanen ”Bygg Gotland” eller det GIS-skikt som erhållits från Länsstyrelsen Gotland. Länsstyrelsen Gotland ansåg dock i sitt granskningsyttrande av översiktsplanen ”Bygg Gotland” att avgränsningen som där gjorts för Östergarn enligt 4 kap. 4 § miljöbalken var adekvat, vilket innebär att det kartsikt som finns hos Region Gotland måste anses vara korrekt.

Bygglov och förhandsbesked

För att få bygga ett nytt hus samt bygga om eller bygga till på en fastighet krävs bygglov, vilket alltså innebär ett tillstånd att genomföra dessa åtgärder. Bygglov krävs även för att uppföra vissa anläggningar eller göra en del yttre ändringar på sin fastighet samt för att ändra användningen av t.ex. en byggnad. Ett bygglov gäller i två år från att beslutet har vunnit laga kraft och åtgärden måste vara slutförd inom fem år efter att beslutet vunnit laga kraft. Lagstiftningen kring bygglov regleras i plan- och bygglagen och en ansökan om bygglov skickas in till kommunens byggnadsnämnd som handlägger och beslutar i ärendet. Vissa åtgärder, t.ex. att uppföra ett lägre staket på en fastighet, kräver vanligtvis inte bygglov.

Ett förhandsbesked kan anses vara ett förstastadium till bygglov och är ett sätt för kommunen att avgöra om en byggnad eller anläggning kan tillåtas på en fastighet eller plats utan att göra en komplett bygglovsprövning. Om kommunen lämnar ett positivt förhandsbesked kan kommunen inte neka bygglov inom de delar som har prövats i förhandsbeskedet, så länge bygglovsansökan inkommer inom två år från det positiva förhandsbeskedet har lämnats. Kommunen kan dock avslå en bygglovsansökan på de sakområden som inte prövats i förhandsbeskedet, exempelvis byggnadens utformning. Om kommunen anser att platsen, eller de förhållanden som råder på platsen, är olämplig att bygga på lämnas ett negativt förhandsbesked.

Bedömningen av vilka åtgärder eller ändringar av t.ex. befintliga hus som anses kunna tillåtas beror på om platsen omfattas av en detaljplan. Inom ett detaljplanlagt område får enbart mindre undantag från detaljplanen förekomma (9 kap. 30 § plan- och bygglagen). I områden som inte omfattas av detaljplan ska mark användas för det ändamål den är bäst lämpad för (9 kap. 31-31b § plan- och bygglagen). Översiktsplanen har också stor betydelse för bedömningen i dessa fall. Det finns även generella bestämmelser, t.ex. om byggnadens utformning som enligt 2 kap. 6 § plan- och bygglagen ska anpassas till stads- och landskapsbilden. Det är också viktigt att en åtgärd inte uppskattas medföra olägenheter för omkringboende.

Bygglövsprocessen

Processen börjar då en ansökan om bygglov inkommer till kommunens byggnadsnämnd. Till ansökningsen ska vanligtvis ritningar, beskrivningar och en situationsplan eller nybyggnadskarta bifogas. När ansökan inkommer till byggnadsnämnden tilldelas den en handläggare som säkerställer att ansökan är komplett och begär komplettering om det behövs. När ansökan är komplett skickas den ut på remiss och handläggaren granskar förutsättningarna för att ge bygglov. Sakägare, som t.ex. grannar, myndigheter och bostadsrättsföreningar, hörs. Om inga invändningar har inkommit och handläggaren själv kan tillstyrka ansökan ges ett bygglövsbeslut inom tio veckor från det att ansökan är

komplett. Då beslut har tagits får den sökande besked, grannar meddelas beslutet och beslutet kungörs i post- och inrikestidningar. Om beslutet inte överklagas vinner det laga kraft efter fyra veckor.

När ett beslut om bygglov har vunnit laga kraft utses, i de flesta fall, en kontrollansvarig och sökanden ombes att skicka in kompletterande tekniska handlingar samt förslag till kontrollplan. Kommunen kallar till ett tekniskt samråd där bl.a. förslaget till kontrollplan, arbetets planering och organisation samt behov av arbetsplatsbesök diskuteras. Efter att det tekniska samrådet har genomförts, kontrollplanen fastställts och kommunen anser att åtgärden kan uppfylla gällande lagkrav ges ett startbesked som innebär att den sökande får lov att börja bygga. Vid enklare ärenden krävs endast ett slutbesked innan en byggnad eller anläggning får börja användas. Vid mer komplexa ärenden görs ett eller flera arbetsplatsbesök där kommunen besöker byggarbetsplatsen och granskar hur kontrollplanen har efterföljs. Även ett slutsamråd krävs vid dessa ärenden innan ett slutbesked kan utfärdas.

Region Gotlands delegationsordning för bygglovsärenden

Den nu gällande delegationsordningen antogs av byggnadsnämnden 2011-12-14 § 250 och gällde från och med 2012-01-01. Syftet med att delegera vissa beslut är att avlasta nämnden från s.k. ”rutinärenden”, d.v.s. de ärenden där de riktlinjer som byggnadsnämnden har fastställt direkt tillämpas. På så vis ges byggnadsnämnden även möjlighet att göra en mer omfattande bedömning av principiella och betydelsefulla ärenden. Delegationsordningen leder därmed till en mer effektiv behandling av ärenden då beslutsvägarna förkortas och handläggningen blir snabbare (Region Gotland, 2011-12-14).

Enligt delegationsordningen ska positiva förhandsbesked om en- eller tvåbostadshus samt fritidshus i överensstämmelse med antagen översiktsplan och utanför riksintresseområden för natur eller kultur beslutas av en stadsarkitekt eller bygglovshandläggare. Negativa förhandsbesked fattas av byggnadsnämnden eller arbetsutskottet.

Beslut om bygglov inom ramen för de föreskrifter som anges i 9 kap. 30-32 §§ plan- och bygglagen och som berör områden utanför riksintresseområden för natur och kultur samt 4 kap. 4 §, 7 kap. 4 § (naturreservat) och 7 kap. 13 § (strandskyddsområde) miljöbalken ska fattas av en stadsarkitekt eller en bygglovshandläggare. De bygglovsärenden där det finns ett gällande positivt förhandsbesked fattas också av en bygglovshandläggare eller stadsarkitekt, även om ärendet gäller riksintresseområden för natur och kultur eller ovan nämnda paragrafer i miljöbalken. Bygglovsärenden som berör riksintresseområden för natur och kultur samt ovan nämnda paragrafer fattas av byggnadsnämnden eller arbetsutskottet. Även de ärenden där grannar har haft synpunkter fattas av byggnadsnämnden eller arbetsutskottet. Om hela arbetsutskottet är ense om ett bygglovsbeslut fattas det i arbetsutskottet, vilket dock sällan är fallet inom riksintresseområden för natur eller kultur samt naturreservat eller strandskydd. Om arbetsutskottet inte är ense fattas beslutet av byggnadsnämnden.

Inom Östergarnslandet finns stora områden av riksintresse för natur och kultur eller som omfattas av 4 kap. 4 §, 7 kap. 4 § eller 7 kap. 13 § miljöbalken. De flesta beslut om bygglov

samt negativa förhandsbesked för bostads- och fritidshus inom Östergarnslandet fattas därför i byggnadsnämnden eller arbets-utskottet. Övriga beslut fattas av en bygglovshandläggare eller stadsarkitekt.

Fastighetstaxering

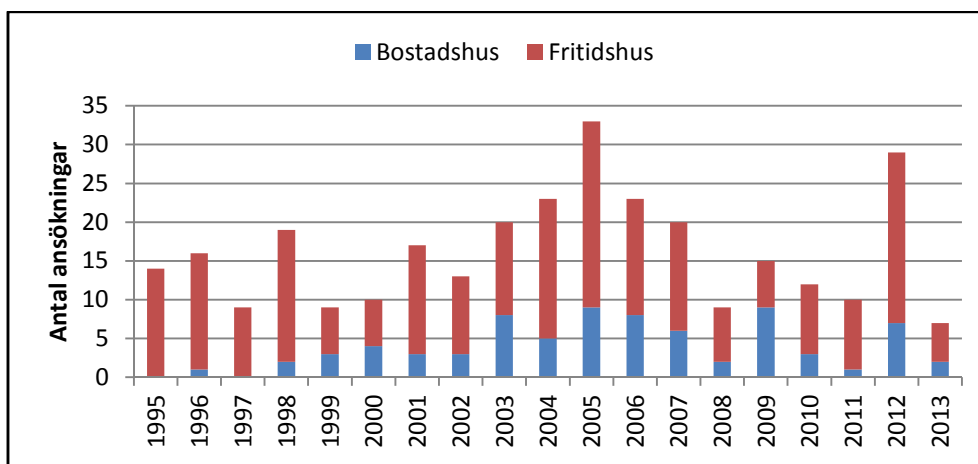
Samtliga fastigheter taxeras av Skatteverket som bestämmer taxeringsvärdet till 75 % av fastighetens marknadsvärde, d.v.s. troliga försäljningsvärde, två år före fastighetstaxeringen. Varje år genomför Skatteverket fastighetstaxeringar av olika typer av fastigheter (Skatteverket, n.d. 1). Taxeringsvärde låg tidigare till grund för den nationella fastighetsskatten, som ersattes 2008 av en kommunal fastighetsavgift. Fastighetsavgiften kan aldrig bli högre än ett maxbelopp som räknas om varje år enligt förändringarna av inkomstbasbeloppet, d.v.s. ett index som följer inkomstutvecklingen i Sverige. År 2014 är maxbeloppet för fastighetsavgiften 7112 kronor för småhusenheter uppförda innan 2004. Under de första tio åren är avgiften för småhusenheter minskad (Skatteverket, n.d. 2).

Fastighetstaxeringsprocessen för nya fastigheter börjar med att en ny fastighet registreras hos Lantmäteriet och därefter får en preliminär typkod, d.v.s. vilken typ av fastighet det gäller, från Lantmäteriet. Skatteverket får sedan information från Lantmäteriet om att en ny fastighet har bildats och den preliminära typkoden för den nya fastigheten. En fastighetsdeklaration skickas ut från Skatteverket till fastighetsägaren som fyller i deklarationen och skickar tillbaka den till Skatteverket. Fastigheten taxeras sedan av Skatteverket enligt informationen i deklarationen. Beslut om fastighetstaxering skickas slutligen ut till alla fastighetsägare samtidigt under slutet av juni eller början av juli månad. De fastigheter som t.ex. uppfördes under 2013 taxeras av Skatteverket under 2014 och besluten om fastställd fastighetstaxering skickas ut i slutet av juni 2014 (Werner Lukyanova, 2014). När en fastighet taxeras tilldelas den även en typkod som anger vilken typ av fastighet det gäller. I dagsläget skiljer Skatteverket på fritidshus och bostadshus, men från och med år 2015 kommer bl.a. dessa typkoder att tas bort och ersättas av motsvarande typkod för bostadshus (Skatteverket n.d., 3).

Bebyggelseutveckling på Östergarnslandet

Bygglov och förhandsbesked på Östergarnslandet

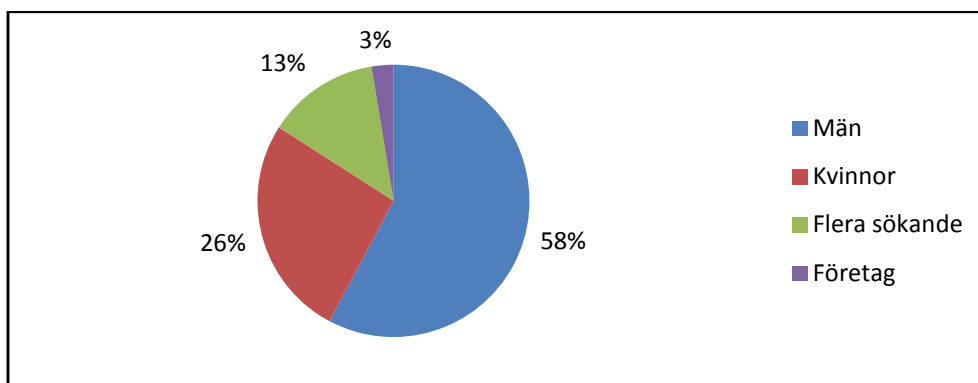
Under perioden 1995-2013 har totalt 308 ansökningar om förhandsbesked och bygglov på Östergarnslandet beslutats inom Region Gotland. Antal beslutade ansökningar har varierat från år till år, se figur 1 nedan. År 2005 togs flest beslut togs men även åren innan och efter år 2005 togs många beslut om bygglov och förhandsbesked. Värt att notera är att det 2012 skedde en genomgång av äldre, icke-beslutade ärenden och samtliga dessa avslutades. Detta ledde till ett högt antal beslutade ansökningar under året. Bortsett från de äldre beslut som avslutades år 2012 togs även beslut om 17 andra ansökningar, vilket innebär att det år 2012 ändå togs relativt många beslut.



Figur 1. Antal beslutade ansökningar om förhandsbesked och bygglov för bostads- och fritidshus per år 1995-2013.

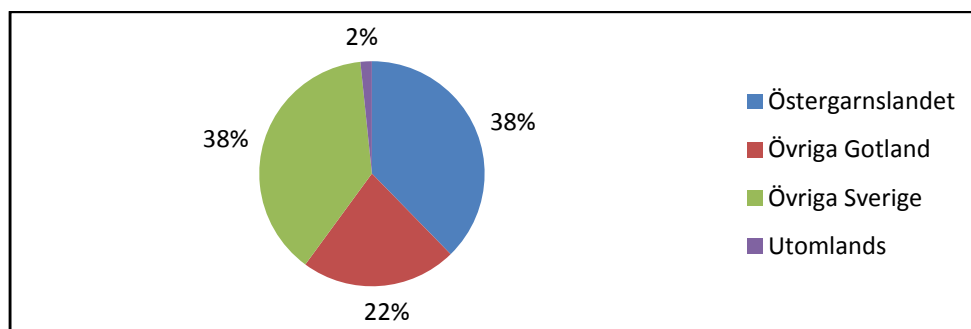
Statistik över de ansökande

Av de som ansökte om bygglov och förhandsbesked inom Östergarnslandet var de flesta män (58 %). Kvinnor stod för ansökan i 26 % av fallen. I 13 % av ansökningarna gjordes ansökan av flera personer, eller en person och ett företag. I 3 % av ansökningarna gjordes ansökan av ett företag, se figur 2.



Figur 2. Andel män, kvinnor, flera sökande och företag som har ansökt om bygglov och förhandsbesked inom Östergarnslandet mellan 1995 och 2013.

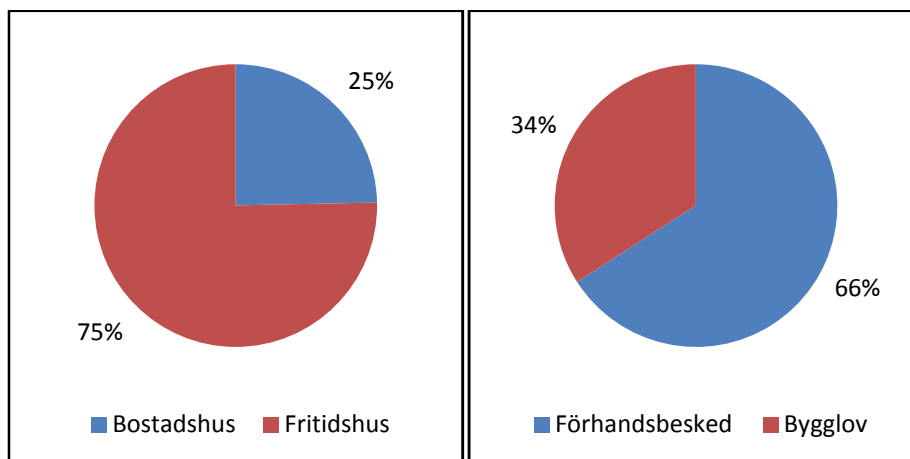
Av de som ansökte om bygglov och förhandsbesked bodde många redan inom Östergarnslandet, här även inkluderat Ljugarn, då ansökan gjordes. En stor del av de sökande bodde även på övriga Gotland. Utöver Gotland som sammantaget stod för den största delen av antalet ansökande, bodde även många i övriga Sverige. Enbart 2 % av de sökande angav en adress utomlands då ansökan gjordes, se figur 3.



Figur 3. Andel ansökande som uppgav en postadress inom Östergarnslandet (Katthammarsvik eller Ljugarn), övriga Gotland, övriga Sverige samt utomlands vid tidpunkten då ansökan gjordes.

Statistik över de beslutade ansökningarna

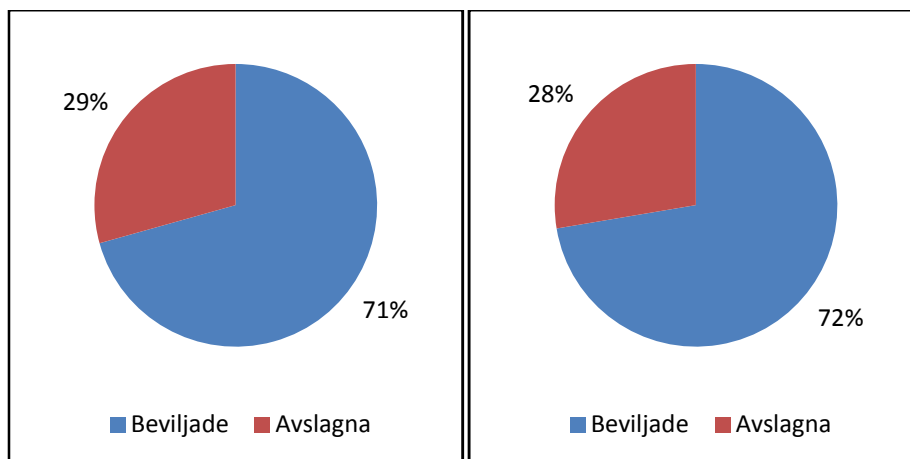
Av de ansökningar om förhandsbesked och bygglov som har beslutats i perioden 1995-2013 gällde de allra flesta ansökningar fritidshus. En fjärdedel av ansökningarna i perioden gällde bostadshus, se figur 4. De flesta beslutade ansökningar (66 %) gäller förhandsbesked och endast en mindre andel av ansökningarna gäller bygglov, se figur 5. Här är både fritids- och bostadshus inräknade.



Figur 4 och 5. Andel av de beslutade ansökningarna som gäller fritids- respektive bostadshus (t.v.) samt som gäller förhandsbesked respektive bygglov (t.h.).

Bedömning av ansökningarna

Av de ansökningar om förhandsbesked och bygglov där beslut har tagits under perioden 1995-2013 beviljades ungefär 70 % av ansökningarna. Det var ungefär lika många ansökningar för bostadshus respektive fritidshus som avslogs i perioden, se figur 6 och figur 7.

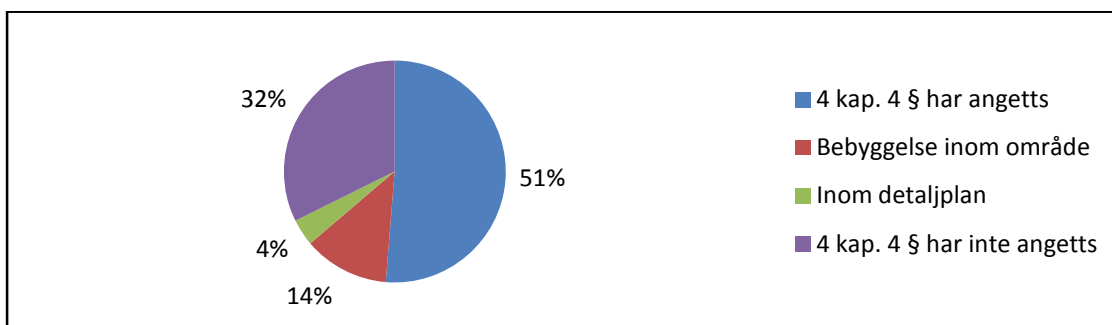


Figur 6 och 7. Andel avslagna och beviljade ansökningar om förhandsbesked och bygglov om fritidshus (t.v.) respektive bostadshus (t.h.).

Bedömningsskäl

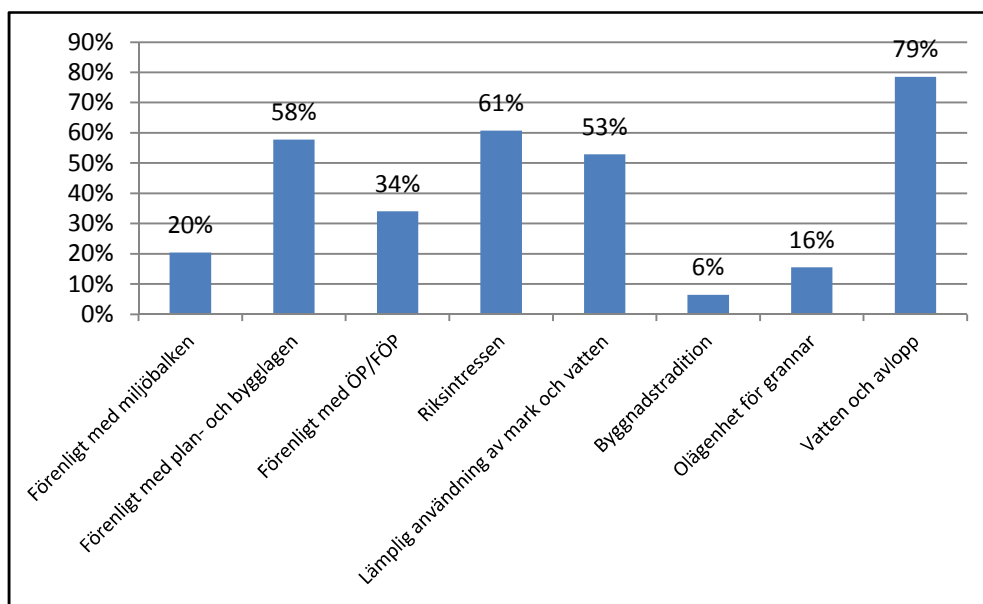
I ungefär hälften av de beslutade ansökningarna om förhandsbesked och bygglov för fritidshus angavs 4 kap. 4 § miljöbalken som skäl för bedömning. I fyra av dessa ansökningar om bygglov angavs 4 kap. 4 § i förhandsbeskedet och har därför inkluderats. I 13 % av ansökningarna har det angetts i bedömningen eller beskrivningen i beslutet att fastigheten eller området är i anspråkstaget för bebyggelse, att det finns möjlighet för bebyggelse-komplettering eller att fastigheten ligger inom utpekat bebyggelseområde enligt den gamla fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet. I dessa beslut har dock inte 4 kap. 4 § miljöbalken explicit nämnts. I 5 % av de beslutade ansökningarna angavs att fastigheten låg inom ett område som omfattas av detaljplan med mark för bostadsändamål. I 32 % av ansökningarna har 4 kap. 4 § miljöbalken inte angetts. Samtliga av dessa ansökningar är lokaliserade utanför detaljplan och det har i dessa ansökningar inte heller angetts att det finns bebyggelse inom området eller liknande som skulle antyda att nu ansökt fritidshus skulle kunna utgöra komplettering till befintlig bebyggelse, se figur 8.

Notera att samtliga ansökningar om förhandsbesked och bygglov för fritidshus har använts som data i följande diagram. En viss, dock mindre, andel av dessa ansökningar är antagligen lokaliserade utanför det område som berörs av 4 kap. 4 § miljöbalken, vilket innebär att paragrafen därför inte behöver anges som skäl för bedömning.



Figur 8. Beslutade ansökningar om förhandsbesked och bygglov för fritidshus där 4 kap. 4 § miljöbalken har angetts

Utöver 4 kap. 4 § miljöbalken har i de beslutade ansökningarna många andra skäl för bedömning angetts. Det bedömningsskäl som har angetts mest frekvent är vatten och avlopp, som har angetts i ungefär 80 % av de beslutade ansökningarna. Även riksintressen, lämplig användning av mark och vatten samt att ansökan är förenlig med olika kapitel eller paragrafer i plan- och bygglagen har angetts i mer än hälften av besluten. Andra vanliga skäl för bedömning var att ansökan är förenlig med miljöbalken, tidigare naturresurslagen innan miljöbalken fanns, eller gällande översiktsplan (ÖP) respektive fördjupad översiktsplan (FÖP), byggnadstradition och olägenhet för grannar, se figur 9.



Figur 9. Andel av de beslutade ansökningarna om förhandsbesked och bygglov för bostads- och fritidshus där dessa skäl för bedömning har angetts

Geografisk utbredning av beslutade ansökningar

Av de beslutade ansökningarna om förhandsbesked och bygglov förekom flest ansökningar i socknarna Östergarn och Gammelgarn, se bild 4. Både avslagna och beviljade ansökningar var geografiskt jämt spridda över området. Från kartbilden framkommer inte direkt någon geografiskt plats där många ansökningar har fått avslag i förhållande till det totala antalet ansökningar.

Av de beslutade ansökningarna om förhandsbesked och bygglov inom Katthammarsviks utredningsområde blev tre ansökningar avslagna och nio ansökningar beviljade. Av dessa omfattade totalt tio ansökningar fritidshus och två ansökningar bostadshus. Inom de områden utpekade som lämpliga för bostadsbebyggelse i den tidigare fördjupade översiktsplanen fanns en avslagen ansökan om fritidshus samt fyra beviljade ansökningar om fritids- och bostadshus. Inom en buffertzona på 200 meter fanns ytterligare en godkänd ansökan om fritidshus. Totalt har därmed ca 1 % av de beslutade ansökningarna om bostadshus och 2 % av ansökningarna om fritidshus legat inom, eller inom 200 meter från, utpekade områden för bostadsbebyggelse.

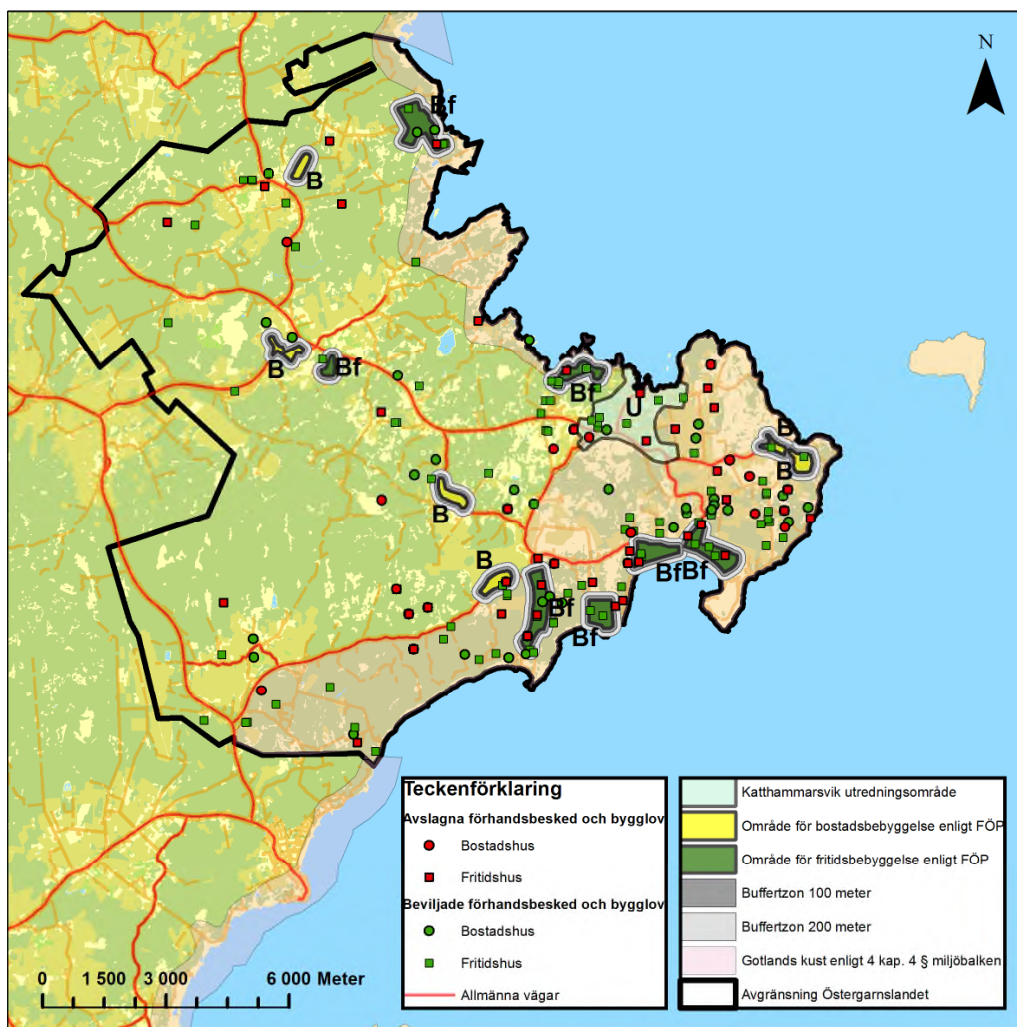


Bild 4. Avslagna och beviljade ansökningar om förhandsbesked och bygglov för bostads- och fritidshus

Inom de områden som är utpekade som lämpliga för fritidsbebyggelse fanns nio avslagna ansökningar om fritidshus och totalt 25 beviljade ansökningar, varav 21 stycken om fritidshus. Inom en buffertzoon på 100 meter frans totalt 14 avslagna ansökningar om fritidshus och 33 beviljade ansökningar, varav 28 stycken om fritidshus. Inom en buffertzoon på 200 meter fanns totalt 16 avslagna ansökningar om fritidshus och totalt 41 beviljade ansökningar, varav 33 stycken om fritidshus. Totalt har därmed 11 % av de beslutade ansökningarna om bostadshus och 21 % av de beslutade ansökningarna om fritidshus geografiskt legat inom, eller inom 200 meter från, utpekade områden lämpliga för fritidsbebyggelse.

Av de ansökningar om förhandsbesked och bygglov för fritidshus som har beslutats under perioden beviljades 113 ansökningar inom det område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken och 45 ansökningar om fritidshus avslogs inom samma område, se bild 4. Totalt beviljades därmed 72 % av ansökningarna om förhandsbesked eller bygglov för fritidshus. Totalt låg därmed 68 % av det totala antalet ansökningar om fritidshus inom det område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken.

Nybyggda hus på Östergarnslandet

Under perioden 1995-2013 har totalt 210 bostads- och fritidshus, bebyggda lantbruksenheter samt hyreshusenheter uppförts. Av dessa var 34 stycken bostadshus, 159 stycken fritidshus 15 stycken bebyggda lantbruksenheter och två stycken hyreshusenheter med hotell eller restaurangbyggnad.

Bebyggelseområden från den tidigare fördjupade översiktsplanen

Av de uppförda bostadshusen har inga hus byggts inom områden för bostads-bebyggelse och sex hus (18 %) har byggts inom områden för fritidsbebyggelse enligt den fördjupade översiktsplanen. Av de nybyggda fritidshusen har 35 stycken (22 %) uppförts inom utpekade områden för fritidsbebyggelse och fyra stycken inom områden utpekade för bostadsbebyggelse. Av de bebyggda lantbruksenheterna och hyreshusenheterna uppfördes tre stycken inom utpekade bebyggelseområden, se bild 5.

Med en buffertzona på 100 meter kring de utpekade bebyggelseområdena från den fördjupade översiktsplanen har fortfarande inga bostadshus uppförts inom utpekade områden för bostadsbebyggelse, men totalt åtta stycken (24 %) inom områden för fritidsbebyggelse. Antalet uppförda fritidshus inom områden för fritidsbebyggelse var totalt 43 stycken (33 %) och antalet fritidshus inom områden för bostadsbebyggelse ökade till totalt sex stycken. Med en buffertzona på 200 meter fanns fortfarande inga bostadshus uppförda inom områden för bostadsbebyggelse och totalt nio hus (26 %) inom områden för fritids-bebyggelse. Gällande fritidshus fanns med en buffertzona på 200 meter totalt 53 hus (33 %) inom områden utpekade för fritidsbebyggelse och ytterligare 10 fritidshus (6 %) inom områden utpekade för bostadsbebyggelse.

Inom Katthammarsviks utredningsområde har under perioden totalt fem bostadshus, 24 fritidshus och en hyreshusenhet med hotell eller restaurang-byggnad uppförts. Om de bostads- och fritidshus som är uppförda inom Katthammarsviks utredningsområde utesluts från det totala antalet bostads- och fritidshus har 31 % av bostadshusen och 39 % av fritidshusen uppförts inom områden för fritidsbebyggelse och 7 % av fritidshusen uppförts inom områden för bostadsbebyggelse. Totalt har då 47 % av fritidshusen uppförts inom något bebyggelseområde från tidigare fördjupade översiktsplanen.

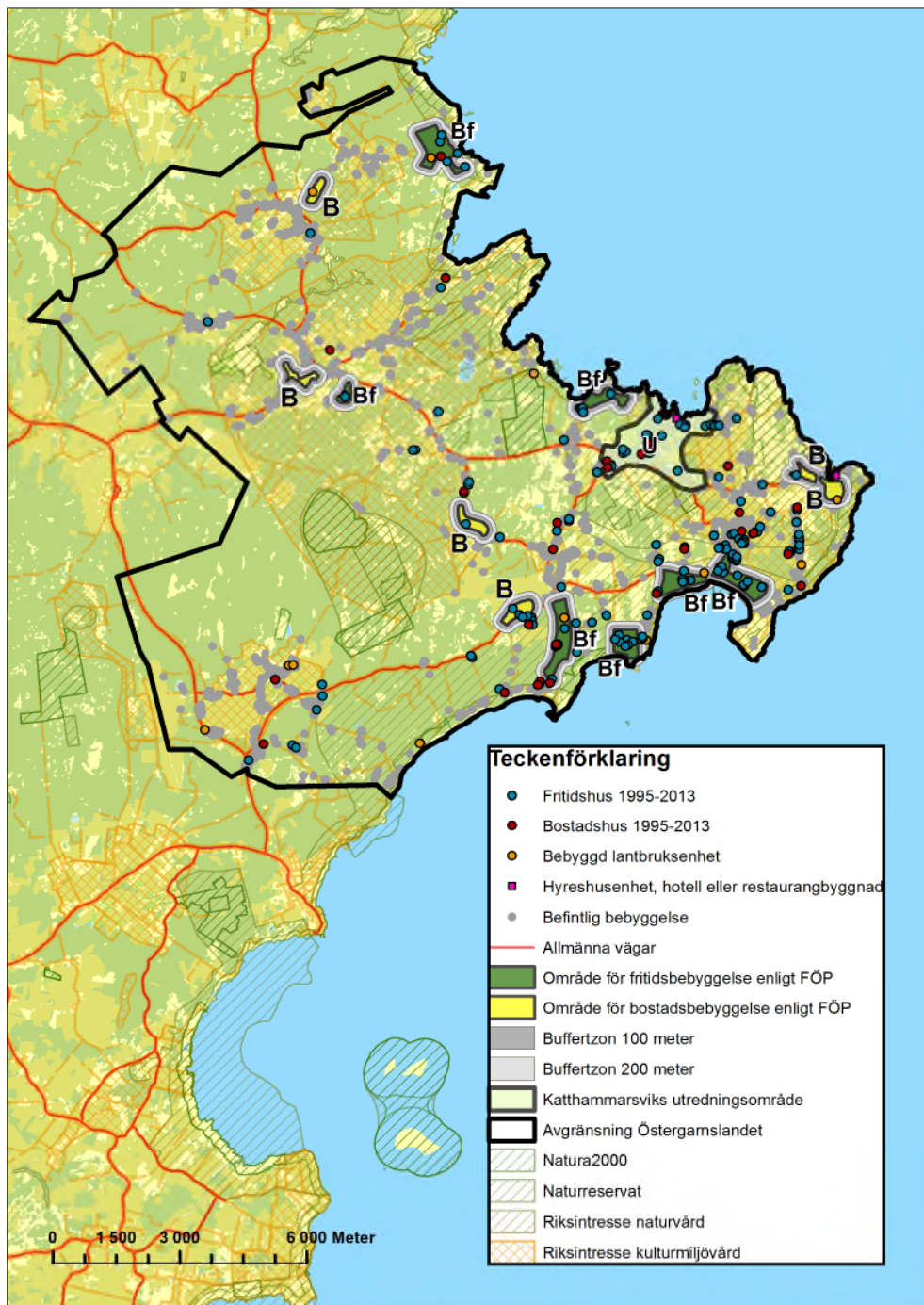


Bild 5. Karta över uppförda fritids- och bostadshus samt bebyggda lantbruksenheter och hyreshusenheter inom Östergarnslandet.

Uppförda fritidshus inom Östergarn enligt 4 kap. 4 § miljöbalken

I perioden 1995-2013 har det, som tidigare nämnts, uppförts 159 nya fritidshus inom Östergarnslandet. Av dessa har 132 stycken, d.v.s. 83 % av det totala antalet fritidshus, uppförts inom det område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken, se bild 6.

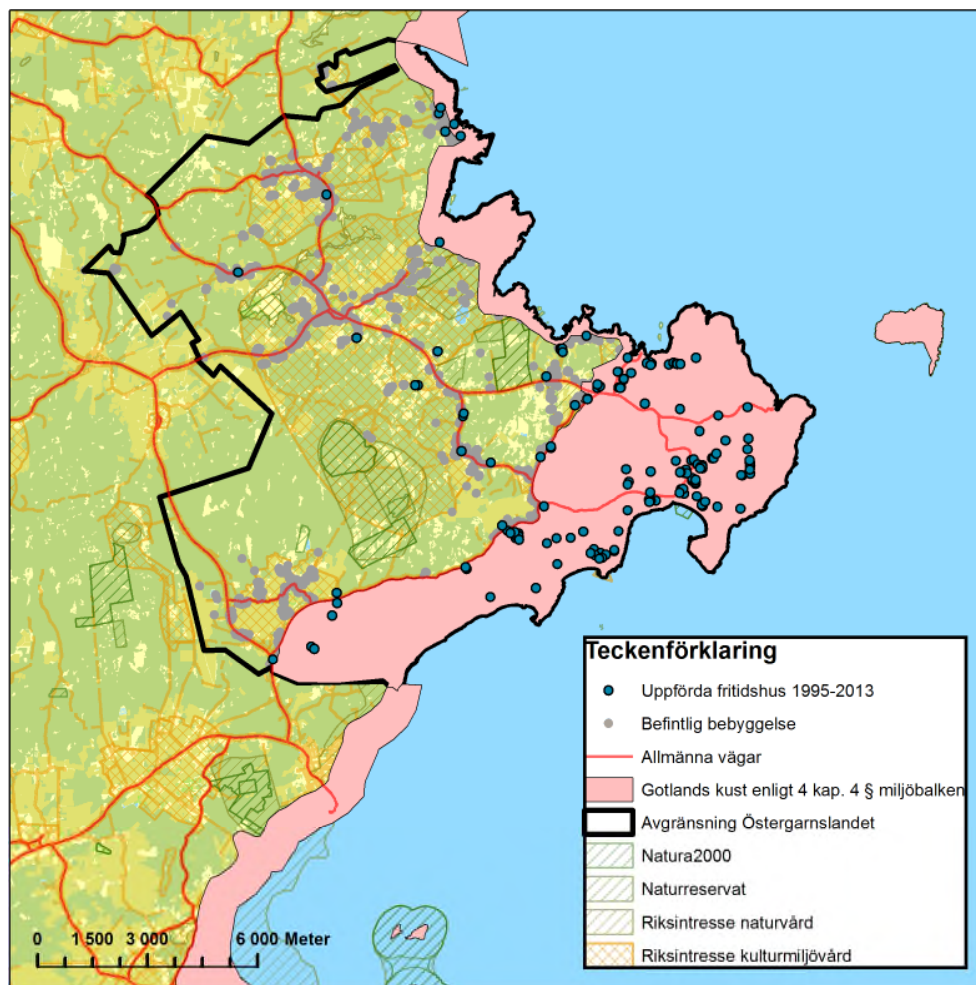
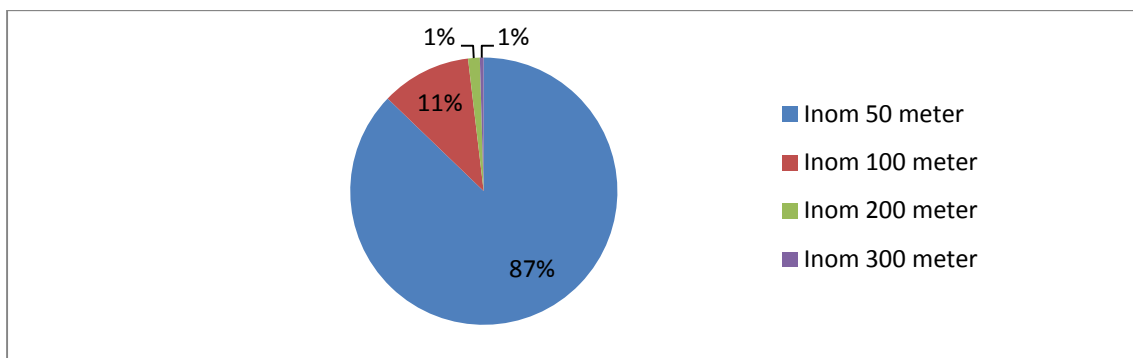


Bild 6. Karta över fritidshus uppförda under 1995-2013 inom Östergarn enligt 4 kap. 4 § miljöbalken

Kompletteringsavstånd

Samtliga bostads- och fritidshus som har uppförts i perioden 1995-2013 har analyserats för att ta reda på det avståndet till det närmaste då befintliga hus när byggnaden uppfördes. De allra flesta husen hade en befintlig byggnad inom 50 meter vid tidpunkten för uppförandet. En mindre del hade en befintlig byggnad inom 100 meter då det uppfördes. Enbart tre nybyggda hus hade närmaste befintliga hus inom 200 meter och enbart ett nybyggt hus hade närmaste befintliga hus inom 300 meter vid tidpunkten för uppförandet, se figur 10. Medelavståndet för samtliga uppförda hus i perioden 1995-2013 till dåvarande närmaste befintliga byggnad är 31 meter.

För enbart fritidshus ser siffrorna i princip identiska ut jämfört med för samtliga uppförda fritids- och bostadshus ovan. Av fritidshusen byggdes 89 % inom 50 meter från dåvarande närmaste hus, 10 % inom 100 meter och enbart 1 % inom 200 meter.. Medelavståndet för samtliga uppförda fritidshus till dåvarande närmaste befintliga hus är 29 meter.



Figur 10. Andel av de uppförda husen 1995-2013 där det närmaste befintliga huset fanns inom 50, 100, 200 respektive 300 meter då byggnaden uppfördes

Folkbokförda inom Östergarnslandet

I årsskiftet 2013/2014 fanns 893 personer folkbokförda på Östergarnslandet. Inom Östergarnslandet fanns då totalt 3496 fastigheter. Av dessa var 332 stycken bostadshus, vilket här inkluderar typvärden för permanentbostad, 3-4 bostadsbyggnader och byggnadsvärde under 50 000 kronor. 691 stycken var fritidshus och 286 stycken bebyggda lantbruksenheter eller lantbruksenheter med ett byggnadsvärde på under 50 000 kronor. Det fanns även nio stycken hyreshusenheter med huvudsakligen bostäder alternativt hyreshusenheter med bostäder och lokaler samt 2079 fastigheter av okänd typ.

Av bostadshusen fanns någon folkbokförd i 189 stycken av husen, vilket motsvarar 57 % av bostadshusen. Av lantbruksenheterna fanns någon folkbokförd i 177 stycken, vilket motsvarar 62 % av lantbruksenheterna. Totalt fanns det människor folkbokförda i 366 bostadshus och bebyggda lantbruksenheter, vilket motsvarar 59 %. Någon fanns även folkbokförd i 61 stycken av fritidshusen, vilket motsvarar 9 %. Även några enstaka personer fanns folkbokförda på fastigheter klassade som tomtmark till helårsbostad, småhusenhet med lokaler, en industrienhet med trävaruindustri samt på fastigheter av okänd typ. Gällande de folkbokförda var flest, 338 stycken, folkbokförda i hus klassificerade som bostadshus följt av bebyggda lantbruksenheter där 305 personer var folkbokförda.

Upplevda svårigheter med 4 kap. 4 § miljöbalken

Vid intervjun den 13 februari med fyra bygglovshandläggare anställda på Region Gotland framkom flera upplevda svårigheter med paragrafen. Generellt upplevdes att det var svårt att förstå vad som mer konkret avses med 4 kap. 4 § miljöbalken. Exempelvis upplevdes det som oklart vad formuleringen "särskilda skäl" gällande enskild fritidsbebyggelse i praktiken avser då "enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna" inte bedöms finnas på Gotland. Dessa "särskilda skäl" tillämpades därför inte i praktiken.

Gällande vad en komplettering till befintlig bebyggelse i realiteten avser ansågs något tydligare med hjälp av förtydligandena i förarbetena till naturresurslagen. Kriterier som användes vid bedömning av om ett nytillkommande hus kan anses vara komplettering är bebyggelsemönster, landskapsbild, vegetation, topografi, infrastruktur och detaljplaner. Det framkom även att det är viktigt att ett nytillkommande fritidshus avslutar en bebyggelsegrupp istället för att skapa nya hål eller luckor mellan bebyggelse. Dessa kriterier

användes även för att bedöma om ett nytt hus innebär en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde eller inte. Förhållandet mellan antalet befintliga hus och antalet tillkommande hus används också som mått på om ”det av fritidshus i anspråkstagna området ökar i nämnvärd utsträckning” eller inte.

Något ungefärligt avstånd till närmaste befintlig bebyggelse användes inte för att bedöma om ett nytt hus kunde anses vara komplettering eller inte. Dock eftersträvades på landsbygden en minsta tomtstorlek på 2000 m² vilket förespråkas i översiktsplanen ”Bygg Gotland”. En minsta tomtstorlek på 2000 m² kräver ett avstånd på 40-50 meter mellan byggnader på olika fastigheter.

Det framkom vid intervjun att det är ett problem att 4 kap. 4 § miljöbalken bara omfattar fritidshus då detta resulterar i att förhandsbesked och bygglov söks för bostadshus även om huset i praktiken kommer att användas som fritidshus. Detta eftersom 4 kap. 4 § miljöbalken inte omfattar bostadshus och den sökande därmed kan slippa att ansökan bedöms och eventuellt avslås p.g.a. 4 kap. 4 § miljöbalken. Ett annat problem med lagtexten ansågs vara att det går att komplettera ett befintligt hus i all oändlighet och att nya fritidshus utgör nya kompletteringsmöjligheter. Paragrafen tillämpades på Gotland framförallt i syftet att försvåra för de sökande att placera ut fritidshus där det anses olämpligt, p.g.a. exempelvis natur- och kulturvärden eller vatten och avlopp.

Det saknas både nationella riktlinjer samt riktlinjer inom Region Gotland om hur 4 kap. 4 § miljöbalken ska tillämpas och vad som kan anses vara en komplettering. De flesta handläggare ansåg att någon typ av riktlinjer skulle vara användbart. Dock framkom att det är viktigt att riktlinjerna fortsätter att vara just riktlinjer. Handläggarna ansåg att risken fanns att t.ex. ett ungefärligt avstånd för vad som kan anses vara en komplettering i praktiken skulle komma att innebära en tillämpning av exakt det avståndet i varje ansökan. På så vis förlorar riktlinjerna sin funktion och går istället emot syftet och försvårar handläggningen. I övrigt betonades att samstämmighet och samsyn var viktigt. Idag förekommer ibland problem med att en sökande vill prata med samtliga handläggare eller ber att få prata med den handläggare som har arbetat kortast tid för att försöka dra nytta av det, se vidare bilaga 2.

Diskussion

Näringslivsförändringar och ändrade förutsättningar

Jord- och skogsbruk är i dagsläget fortfarande en stor näring inom området. Andelen jordbruksmark i området är ungefär den samma som då den tidigare fördjupade översiktsplanen upprättades. En strukturomvandling har dock skett till ett lägre antal aktiva företag med större jordbruksarealer. Turismen har växt och fått ökad betydelse som näring vilket gör att denne måste ges förutsättningar att växa och utvecklas. Samtidigt får utvecklingen inte inverka negativt på de höga natur- och kulturvärden samt värden för det rörliga friluftslivet. Att i översiktsplaner och fördjupade översiktsplaner kunna peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är även en ny möjlighet att främja landsbygdsutvecklingen. Denna områdestyp kommer att pekas ut i den nya fördjupade översiktsplanen och kan i förlängningen förhoppningsvis medverka till utvecklingen på Östergarnslandet.

Vatten och avlopp är även fortsättningsvis ett problem. Att reningsverket i Katthammarsvik inte kan ta emot fler anslutningar gör att det är svårt att få bygglov i eller i närheten av Katthammarsvik eftersom vatten och avlopps-frågan är svår att lösa. Det innebär i sin tur en svårighet för nya personer eller familjer att flytta till området. Dock kommer detta problem att lösas då reningsverket kommer att åtgärdas samt byggas ut för att få ökad kapacitet år 2016. Även den nya avsaltningsanläggningen i Herrviks fiskehamn år 2016 kommer att bidra till att avhjälpa problemet med vatten och avlopp.

Sedan den tidigare fördjupade översiktsplanen upprättades har både den bofasta befolkningen och den service som erbjuds på Östergarnslandet minskat. Minskad befolkning och service påverkar varandra ömsesidigt negativt, bl.a. har ett minskat elevunderlag antagligen varit en av anledningarna till att skolan i Östergarn lades ner. Samtidigt är den minskade servicen i området troligen en bidragande faktor till att antalet bofasta har minskat och att endast ett fåtal personer flyttar till Östergarnslandet. Även en fortsatt urbanisering samt den strukturomvandling som har skett inom jordbruket kan vara bidragande faktorer till den minskade befolkningen och servicen i området.

En annan bidragande faktor är att det tar lång tid att åka kollektivt till Östergarnslandet och att det enbart finns kollektivtrafikförbindelse till Visby och inte till exempelvis Roma som är den närmaste serviceorten. Dock kommer den bredbandsutbyggnad som för närvarande pågår på Gotland att förenkla för människor att flytta till området då det blir lättare att arbeta på distans. Positivt är också att regionen bygger ett nytt äldreboende i Katthammarsvik med ett 30-tal vårdplatser och nya arbetstillfällen. Detta kommer att ge synergieffekter för befintligt näringsliv så som livsmedelsaffär och restauranger. Detta skulle även i förlängningen innebära att annan service så som postutlämning åter kan bli aktuellt i Katthammarsvik.

Fysisk användning av utpekade bebyggelseområden

Som redovisats har enbart en mindre andel av de beslutade ansökningarna om förhandsbesked respektive bygglov för bostads- och fritidshus samt de nybyggda

bostadshusen uppkommit inom de utpekade bebyggelseområdena. Dessa har därför inte utnyttjats i särskilt hög grad i praktiken och den största andelen bostads- och fritidshus har uppkommit utanför dessa områden. Även i den tidigare fördjupade översiktsplanen från 1995 konstaterades att den största andelen nybyggda hus hade uppförts utanför då utpekade bebyggelseområden.

Med tanke på ovanstående går det att ifrågasätta om de områden som pekades ut som lämpliga för bostadsbebyggelse i praktiken har gett resultat. Mellan 1995 och 2013 har det i genomsnitt beslutats om fyra ansökningar per år och två bostadshus per år har i praktiken har uppförts. Då det har rört sig om ett fåtal ansökningar respektive uppförda hus per år, går det också att ifrågasätta om lokaliseringen av bostadshus behöver styras till utpekade bebyggelseområden. Regionen har dock skyldighet att styra bebyggelse-utvecklingen på Gotland, varav utpekade bebyggelseområden därför fyller en funktion. Genom förbättrad information om att utpekade bebyggelseområden finns och då planprogram numera går att läsa på internet är förhoppningen att dessa områden kommer att påverka valet av lokaliseringsplats för nya bostadshus i större utsträckning än vad som tycks ha skett fram till år 2013.

Av antalet uppförda fritidshus har nästan hälften uppkommit inom, eller inom 200 meter från, utpekade bebyggelseområden. Både fritids- och bostadshus har i relativt hög utsträckning lokaliserats inom de områden som är utpekade för fritidsbebyggelse. Detta innebär att de utpekade områdena för fritidsbebyggelse i praktiken har använts och verkar ha lokaliserats på lämpliga platser. Då det råder ett högt tryck på att uppföra fritidshus finns även ett annat behov av att styra lokaliseringen av dessa för att undvika olämpliga lokaliseringar samt negativ påverkan på natur- och kulturvärden och för friluftslivet. Då regionen ska vara restriktiv med att tillåta fritidsbebyggelse inom Östergarn samt trycket är högt på att bygga nya fritidshus finns därför också ett större behov av att styra uppkomsten och lokaliseringen av nya fritidshus.

Den förändringen i samhällsförhållandena som har skett sedan den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet upprättades gör att det går att diskutera om det i framtiden är meningsfullt att skilja på områden för bostads- och fritidshus. Skatteverket kommer år 2015 att ta bort de särskilda typkoderna för tomtmark för fritidshus respektive fritidshus. I fastighetstaxeringen kommer därmed inte fritids- och bostadshus längre att särskiljas. Då skillnaderna mellan bostads- och fritidshus idag är små, både administrativt och i praktiken, är det även i planeringssammanhang kanske inte längre meningsfullt att skilja på fritids- och bostadshus.

Region Gotlands intentioner, som bl.a. beskrivs i översiktsplanen "Bygg Gotland", är att fritids- och bostadshus inte längre ska särskiljas. I de fördjupade översiktsplanerna för Storsudret och Fårö som antogs år 2013 respektive år 2014 har detta införts och bebyggelseområden har pekats ut utan att särskilja på fritids- och bostadshus. I den nya fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet avser regionen därför att peka ut lämpliga bebyggelse-områden utan att särskilja på bostads- och fritidshus. Region avser även att beskriva de generella riktlinjerna för lokalisering av ny bebyggelse, som även beskrivs i "Bygg Gotland". Dessa riktlinjer omfattar bl.a. att en mer samlad bebyggelsestruktur ska

eftersträvas, att nytillkommande bebyggelse ska ske som förtätning eller komplettering till befintlig bebyggelse samt att ny bebyggelse bör undvikas i det öppna kultur- och jordbrukslandskapet.

Utvärdering av 4 kap. 4 § miljöbalken

Problem och svårigheter

Den största svårigheten med 4 kap. 4 § miljöbalken är tolkningen av vad paragrafen i praktiken omfattar. Det är svårt att bedöma vad som i realiteten är en komplettering och vad som utgör särskilda skäl vilket även framkom vid den genomförda intervjun och flera av bygglovshandläggarna på Region Gotland anses. Gällande vad som är en komplettering förtydligas det i förarbetena till naturresurslagen. Det är dock fortfarande en bedömningsfråga vad en ”naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde” och ”det av fritidsbebyggelse ianspråktaga området inte ökar nämnvärt i omfattning” i verkligheten innebär.

Då både en tydlig definition av vad ”särskilda skäl” samt komplettering betyder samt riktlinjer om t.ex. vilket avstånd till närmaste befintliga hus som kan anses vara en komplettering är det upp till varje bygglovshandläggare och plan-arkitekt att bedöma detta i varje enskild ansökan. Givetvis ska en bedömning enligt paragrafen alltid göras i det enskilda fallet, men det är problematiskt när det inte finns några riktlinjer och bedömningen lämnas helt till respektive handläggare. Detta är något som i praktiken riskerar att innebära att resultatet av bedömningar skiljer sig åt från fall till fall. Detta då resultatet av bedömningar om t.ex. ett nytt fritidshus kan anses vara en komplettering eller inte kan bli helt olika då riktlinjer saknas.

Som en konsekvens av detta finns också olika tolkningar av vad som avses med t.ex. ”att det av fritidshus ianspråktaga området inte får öka i nämnvärd omfattning”. Inom regionen är en vanlig tolkning att antalet nya eller ansökta fritidshus jämförs med antalet befintliga hus på platsen. Dock går meningarna isär huruvida ett befintligt hus också kan utgöra en kompletteringsmöjlighet samt hur antalet befintliga respektive ansökta fritidshus ska förhålla sig för att det ska anses vara en komplettering. Det finns inom Region Gotland inga riktlinjer för vad som är en komplettering enligt 4 kap. 4 § miljöbalken, vilket också bidrar till problematiken med att göra enhetliga bedömningar. Eftersom byggnadsnämnden beslutar i många av ansökningarna om förhandsbesked och bygglov inom Östergarnslandet är det också viktigt att de är konsekventa i deras bedömning och beslutsfattning av bygglovsärenden.

Enligt en av definitionerna för vad en komplettering enligt 4 kap. 4 § miljöbalken innebär ska en nyetablering inte leda till en för stor addering av ny fritidsbebyggelse. Det är därför problematiskt att ett nytt fritidshus i realiteten kan medföra möjlighet till komplettering i all oändlighet. Detta då om ett nytt fritidshus godkänns inom ett område kan detta utgöra komplettering för ett nytt fritidshus som i sin tur kan utgöra komplettering till ytterligare ett nytt fritidshus, o.s.v. Om ett fritidshus därför godkänns inom ett område som egentligen är olämpligt eller där det inte finns någon befintlig bebyggelse kan många fler fritidshus sedan uppkomma inom samma område.

Avgränsning av geografiskt område

Det geografiska område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken inom Östergarnslandet har länge varit oklart och än i dag finns det olika tolkningar. Det har funnits tre olika avgränsningar av det område som omfattas av paragrafen och det finns fortfarande inom Region Gotland två olika kartsikt som skiljer sig åt något. Därför har även bedömningarna efter 4 kap. 4 § miljöbalken antagligen också skilt sig åt mellan olika år samt mellan olika handläggare.

En tidigare tolkning inom regionen var att hela Östergarnslandet omfattades av 4 kap. 4 § miljöbalken. Detta har gjort att det inte går att utesluta att vissa beslut som egentligen inte ligger inom det område som omfattas av paragrafen ändå har bedömts efter den. Oklarheterna kring vilket område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken gör att det både har varit och delvis fortfarande är, svårt för bygglovshandläggare och planarkitekter att på ett adekvat sätt handlägga ansökningar om fritidshus inom Östergarnslandet.

Tillämpning av 4 kap. 4 § miljöbalken på Östergarnslandet

Som tidigare redovisats angavs 4 kap. 4 § enbart explicit som skäl för bedömning i hälften av de beslutade ansökningarna för förhandsbesked och bygglov inom Östergarnslandet. I en del av de beslutade ansökningarna angavs andra skäl som på något sätt antyder att det nya fritidshuset skulle kunna utgöra komplettering eller på något sätt kan förklara varför 4 kap. 4 § explicit inte angavs. Totalt 68 % av alla beslutade ansökningar om förhandsbesked och bygglov för fritidshus låg geografiskt inom det område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken. Paragrafen angavs därmed inte explicit som skäl för bedömning i samtliga ansökningar som geografiskt ligger inom det område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken. Paragrafen har därför används men inte angetts i bedömningen av samtliga ansökningar som omfattas av lagtexten.

Dock går det att ifrågasätta 4 kap. 4 § miljöbalkens värde och relevans inom Östergarnslandet eftersom området redan omfattas av många lagskyddade natur- och kulturvärden samt riksintressen för både friluftslivet och det rörliga friluftslivet. Dessa olika lagskyddade områden gör tillsammans med andra problem, t.ex. svårigheter att lösa vatten och avlopp, att det på många ställen är svårt att hitta lämpliga lokaliseringar. Detta innebär att 4 kap. 4 § miljöbalken inom de flesta områden inte tillför särskilt mycket. Det kan dock finnas värden som i dagsläget skyddas av 4 kap. 4 § miljöbalken som inte längre skulle ha något juridiskt skydd om paragrafen skulle försvinna. Ett exempel är oexploaterade områden som även fortsättningsvis bör hållas fria från exploatering och bebyggelse. Riktlinjer för tillkommande bebyggelse regleras emellertid i översiktsplanen ”Bygg Gotland” varav detta kanske därför inte skulle behöva regleras i 4 kap. 4 § miljöbalken. Dock är ställningstagandet om att hålla oexploaterade områden fria från bebyggelse inte något enkelt beslut, då den politiska viljan är att hela Gotland ska leva och utvecklingen på landsbygden ska vara hållbar.

Ändrad användning av bostads- och fritidshus

Det förekommer även att sökande har ändrat ansökningar från att gälla förhandsbesked eller bygglov för fritidshus till att istället gälla bostadshus då byggnadsnämnden har gett besked om att de velat avslå ansökan om fritidshus. Paragrafen är därför problematisk i sig

eftersom den enbart omfattar fritidshus, något som också framkom som problematiskt vid intervjun med bygglovshandläggarna på Region Gotland. Om byggnadsnämnden vill avslå en ansökan p.g.a. 4 kap. 4 § miljöbalken kan sökanden ändra ansökan till att gälla bostadshus. Då kan byggnadsnämnden inte längre avslå ansökan på denna bedömningsgrund. På samma sätt kan ansökan redan från början anges gälla bostadshus, även om den ansökande enbart har tänkt använda huset som fritidshus, eftersom ansökan då inte omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken.

Inom Östergarnslandet finns människor folkbokförda i lite mer än hälften av bostadshusen och de bebodda lantbruksenheterna. Detta innebär att några av husen och lantbruksenheterna antagligen i praktiken används som fritidshus. Även vid försäljning kan hus som tidigare använts permanent omvandlas till fritidshus, då trycket på fritidshus är betydligt högre och det därför kan vara lättare att hitta en köpare. Att särskilja på fritids- och bostadshus blir än mer problematiskt då skillnaden mellan de två allt mer suddas ut och det ofta varken finns några administrativa eller praktiska skillnader.

Samhällsförhållandena har i mångt och mycket förändrats sedan 4 kap. 4 § miljöbalken skrevs. Skillnaden mellan fritids- och bostadshus är inte längre lika tydlig då fritidshusen har blivit större och bättre utrustade. Detta möjliggör att de även används för permanent bruk. Dubbel bosättning har även blivit allt vanligare och en byggnads användning förändras även över tid. Sammantaget innebär detta att det i praktiken är svårt att skilja på fritids- och bostadshus. Den nuvarande vaga skillnaden mellan fritids- och bostadshus gör att det går att ifrågasätta om 4 kap. 4 § miljöbalken med dagens förhållanden är relevant eller om paragrafen i praktiken har blivit utdaterad.

Konsekvenser av 4 kap. 4 § miljöbalken och den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet 1995

De många olika lagskydd som finns inom Östergarnslandet gör tillsammans med 4 kap. 4 § miljöbalken samt svårigheter med t.ex. vatten och avlopp att det ibland kan vara svårt att hitta lämpliga platser för lokalisering av nya hus i området. Dock tyckts det, genom att enbart studera de beslutade ansökningarna mellan 1995 och 2013, inte vara något större problem att få bygglov. Detta då över 70 % av de beslutade ansökningarna om förhandsbesked och bygglov har beviljats. Dock har antagligen de mest olämpliga lokaliseringarna undvikits tack vare de många lagskydd som finns inom området. Tyvärr kan problematiken med tolkningen av vad 4 kap. 4 § miljöbalken i praktiken innebär ha medfört att fritidshus ändå har uppkommit på olämpliga eller oexploaterade platser då det kan anses räcka med ett befintligt hus för att ett nytt hus ska anses vara en komplettering till befintlig bebyggelse.

Antalet tillkommande fritidshus har hållit sig inom den utbyggnadsvolym på ca 400 nya fritidshus som angavs i den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet. I denna framgår också att näringslivsutvecklingen på Östergarnslandet inte får hämmas. Fritidshusen är, än mer idag än då den fördjupade översiktsplanen upprättades, en starkt bidragande orsak till att den ringa service som finns idag upprätthålls. Varken livsmedelsbutik eller restauranger som är öppna året runt skulle kunna bedrivas utan den kraftigt ökade befolkningen under sommarhalvåret. På Östergarnslandet finns en rad

företag inom bygg- och snickeribranschen som gynnas av bostadsbyggande. Att avyttra mark för bostadsbyggande kan också vara ett viktigt bidrag för exempelvis jordbruksföretag för att investera i företaget. Att den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet har möjliggjort en byggnation av nya fritidshus samt att det har varit möjligt att hitta lämpliga lokaliseringar för dessa har därför möjliggjort att den service som trots allt finns kvar inom området idag har kunnat fortsätta finnas på Östergarnslandet.

De politiska intentionerna att främja den regionala utvecklingen på Östergarnslandet står dock i konflikt med bevarandebestämmelserna enligt bl.a. 4 kap. 4 § miljöbalken. Enligt paragrafen, förarbetena till naturresurslagen och uttalanden från regering och riksdag ska Region Gotland vara restriktiva med att tillåta ny fritidsbebyggelse. Samtidigt är fritidsbebyggelsen en förutsättning för att den befintliga servicen i området ska kunna fortsätta att finnas i området. Att befintlig service kvarstår är otroligt viktigt för de boende i området. Det innebär således även att fritidshus och sommargotlänningar är viktiga för att främja och upprätthålla befintlig service och för att företag i området ska kunna fortsätta att existera. Den politiska viljan, som framkommer bl.a. i den fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet, står därför i konflikt med 4 kap. 4 § miljöbalken. Avvägningen mellan de två kan ibland vara svår. Viktigt är dock att förhindra att de olämpligaste lokaliseringarna med hänsyn till natur- och kulturvärden bebyggs samt att området fortsättningsvis är tillgängligt för allmänheten och att de höga värdena för friluftslivet bevaras.

Förbättringar av utformningen och registrering av bygglov

En stor svårighet med att genomföra denna studie var att all information om förhandsbesked och bygglov inte går att få fram genom någon databas eller annan typ av digital källa. Detta innebär att det, för att få fram information om beslutade bygglov och förhandsbesked som är äldre än några år gamla, krävs enorma mängder pappersarbete och tid. Det innebär också att det blir otroligt tidskrävande att utföra denna typ av uppföljningar. Tyvärr riskerar detta i praktiken att innebära att denna typ av uppföljningar inte genomförs då de är för tidskrävande. För att underlätta detta skulle därför äldre material behöva digitaliseras och samlas i samma databas eller ärendehanteringssystem.

Ett annat problem är att det inte finns någon geografisk referens i ansökningarna om förhandsbesked och bygglov eller i det ärendehanterings-system där dessa registreras då de inkommer till Region Gotland. Det innebär att det är svårt att göra uppföljningar av hur exempelvis platsbundna riksintressen som 4 kap.4 § miljöbalken har efterföljts. Detta eftersom det inte går att se hur ansökningarna är fördelade geografiskt och vilka ansökningar som ska inkluderas i studien då de ligger inom det område som omfattas av exempelvis 4 kap. 4 § miljöbalken.

Inom Region Gotland finns en arbetskarta i programmet "Solen" där inkomna ansökningar om förhandsbesked och bygglov registreras geografiskt. Dock är det ett problem att detta lager inte innehåller i princip någon som helst information om vad ansökan gäller och ibland inte ens ett diarienummer. Därmed blir det i princip omöjligt att använda denna karta som ändå innehåller en geografisk referens som material för uppföljning av denna typ. Detta kommer bli än mer problematiskt inom ett par år, då Skatteverket kommer att ta bort typkoden för fritidshus respektive tomtmark för fritidshus år 2015, vilket innebär att

det efter det inte kommer att gå att följa upp hur fritidshus har uppkommit om inte regionen själva samlar in denna information. Om någon inom Region Gotland i framtiden vill följa upp hur t.ex. 4 kap. 4 § har tillämpats utan att lägga ner stora mängder tid och pengar, krävs att denna information samlas in inom regionen för att detta ska vara genomförbart.

För att förhindra att helt olika bedömningar i liknande ansökningar görs skulle även någon form av riktlinjer för bedömning vara användbara. Även vid den intervju som genomfördes med bygglovshandläggare på Region Gotland framkom behovet av riktlinjer. Det skulle vara användbart med ritlinjer om vad en komplettering enligt 4 kap. 4 § miljöbalken innebär och vad som menas med att ”det av fritidshus ianspråktaga området inte ökar i nämnvärd omfattning”. Även förtydligande kring och riktlinjer om vad en ”naturlig avrundning” innebär samt vad som kan anses vara ”särskilda skäl” skulle behövas. Denna typ av riktlinjer skulle kunna ge bygglovshandläggare stöd vid handläggning och framförallt hjälpa samt stärka nyanställda handläggare. Även problem som idag förekommer vid bygglovshandläggningen inom Region Gotland t.ex. att den sökande vill prata med samtliga anställda eller med den handläggare som har arbetat kortast tid skulle kunna minskas om tydliga nationella eller interna riktlinjer fanns tillgängliga.

Förbättrad utformning av bygglovsbeslut

I endast hälften av de beslutade ansökningarna om fritidshus och bygglov angavs 4 kap. 4 § miljöbalken som skäl för bedömning. Generellt var det i många beslut svårt att förstå vilka grunder ansökan hade bedömts på och bedömningen var ofta kort. Detta är problematiskt då det är svårt för den sökande att förstå hur bedömningen har gjorts och vilka skäl som ligger bakom beslutet. Det gör det svårt om den sökande t.ex. vill överklaga beslutet. Detta är även problematiskt eftersom det framförallt är de människor som inte har juridisk kunskap som missgynnas. I många beslut stod även bara lagparagrafer eller kapitel, men inte i vilken lag dessa fanns, vilket utgör ytterligare en svårighet för de som inte är insatta i området. En förbättrad utformning av bygglovsbesluten där byggnadsnämndens bedömning tydligare framkommer behövs därför. Även vilka skäl för bedömning som har använts samt vilka paragrafer och lagar ansökningen har bedömts efter behöver förtydligas i utformningen av det färdiga beslutet.

Slutsatser

Att väga de politiska intentionerna i den fördjupade översiktsplanen och andra plandokument mot olika lagskydd är en viktig men svår uppgift. Förhållandena på Östergarnslandet har förändrats sedan den fördjupade översiktsplanen antogs 1995 och både boendeantalet och den service som erbjuds har minskat. Detta innebär att syftet med den nya fördjupade översiktsplanen, att möjliggöra regional utveckling och ökad befolkning, är viktigt för att skapa hållbart landsbygdsboende. Det är även viktigt för att de bofasta i området och de företag som finns ska kunna fortsätta bo och verka i området. Fritidshus och sommargotläningar är och har varit viktiga för att främja och bevara den bofasta befolkningen och de företag som finns, något de i framtiden förmodligen kommer fortsätta att vara. Det är därför viktigt att antalet fritidshus i området ges möjligheter att fortsätta att växa och utvecklas.

Region Gotland har i gällande översiktsplan gjort ställningstagandet att fritids- och bostadsbebyggelse inte ska särskiljas och att enbart generella bebyggelse-områden för all typ av bostadsbebyggelse ska pekas ut i de fördjupade översiktsplanerna. Beslutet måste enligt denna studies resultat anses lämpligt. Detta då det i princip inte längre finns någon reell skillnad mellan fritids- och bostadshus men även då resultaten i denna studie visar att de utpekade bebyggelseområdena, speciellt för bostadsbebyggelse, inte har utnyttjats i större utsträckning. Ställningstagandet återspeglar även de rådande samhälls-förhållandena samt behovet av att i praktiken särskilja på fritids- och bostadshus. Denna ståndpunkt är även realistiskt då det i praktiken inte har ansetts utgöra någon skillnad om det är fritids- eller bostadshus som har uppförts inom de olika områdena för fritids- respektive bostadshus, vilket gör att därför inte heller är någon mening att särskilja de två områdestyperna. I den nya fördjupade översiktsplanen för Östergarnslandet kommer därmed enbart en typ av bebyggelseområden att utpekas, vilket bättre återspeglar de nu rådande samhällsförhållandena och behovet av bebyggelseområden.

Lagtexten i 4 kap. 4 § miljöbalken känns i dagsläget förlegad och skulle behöva ses över på en nationell nivå. Det finns idag få reella skillnader mellan fritids- och bostadshus varken gällande fastighetstaxering, vid bygglovsprövningar eller hur husen i praktiken används. Olika samhällsförändringar har också lett till att exempelvis de enklare fritidshus som beskrivs i 4 kap. 4 § miljöbalken på de flesta ställen inte längre finns. Dubbel bosättning har också blivit allt vanligare och förändringar i bebyggelsens användningssätt sker både snabbare och oftare. Då det i praktiken inte finns några större skillnader mellan fritids- och bostadshus fyller det ingen funktion att juridiskt göra en skillnad mellan de två. Att juridiskt särskilja fritidshus från bostadshus innebär i praktiken även problem och svårigheter då det leder till att människor försöker ta sig runt lagtexten genom att exempelvis ange att en bygglovsansökan gäller bostadshus när huset i praktiken kommer att användas som fritidshus. Att paragrafen också skiljer sig från de förhållanden som i verkligheten råder är även problematiskt då det gör det svårt att tillämpa lagen på ett adekvat sätt.

Att främja det rörliga friluftslivets intressen och hålla dessa betydelsefulla områden öppna för allmänheten är dock fortsättningsvis viktigt. Hela Östergarnslandet omfattas av riksintresse för det rörliga friluftslivet och ungefär samma område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken utgör även riksintresse för friluftslivet. Utöver dessa riksintressen finns även

många fler lagskydd inom området, vilket innebär att 4 kap. 4 § miljöbalken här inte tillför något mer än dessa andra lagskydd redan omfattar. Därför fyller paragrafen, i alla fall på Östergarnslandet, ingen större funktion. De värden som eventuellt inte skyddas av andra paragrafer och lagtexter kanske emellertid skulle kunna tillgodoses på andra sätt, exempelvis genom kommunernas översiktsplaner.

Hanteringen av bygglovsärenden inom Region Gotland skulle även behöva förbättras. Äldre ärenden behöva digitaliseras och läggas in i det ärende-hanteringssystem som används inom regionen, vilket är ett både tids- och kostnadskrävande. Registreringen av inkommande bygglovsansökningar i kart-programmet Solen skulle även behöva förbättras. I dagsläget finns ofta endast en geografisk punkt, men ingen information om vad ansökan gäller. Om denna registrering förbättrades skulle det gå betydligt enklare att även göra olika typer av uppföljningar av ansökta bygglov, både statistiskt och geografiskt. Om någon i framtiden vill göra uppföljningar av fritidshus krävs även att denna information samlas in, då Skatteverket inte längre kommer att särskilja de två.

För att göra en mer enhetlig tillämpning av 4 kap. 4 § miljöbalken och bedömning av bygglovsansökningar för fritidshus skulle någon typ av riktlinjer, antingen nationella eller interna, behövas. Dessa skulle med fördel kunna utgå från de förtydliganden som finns i förarbetena till naturresurslagen och sedan konkretiseras med t.ex. vilka faktorer ansökningar bör bedömas efter. En mer enhetlig tillämpning av 4 kap. 4 § miljöbalken skulle förmodligen leda till en mer enhetlig tolkning av vad som utgör en komplettering respektive ”särskilda skäl” enligt paragrafen. Även en mer enhetlig tolkning och förståelse av vilket geografiskt område som omfattas av 4 kap. 4 § miljöbalken skulle därmed uppstå. I övrigt behöver utformningen av bygglovsbesluten förtydligas så att det tydligare framgår vilken bedömning som har gjorts samt vilka lagar, paragrafer och kapitel som har använts i bedömningen. På så vis ges även alla människor samma möjligheter att förstå och överklaga bygglovsbesluten.

I vidare arbeten skulle det vara intressant att studera om det går att utforma 4 kap. 4 § miljöbalken mer konkret och göra den enklare att tillämpa samt hur paragrafen bättre kan anpassas till dagens samhällsförhållanden och förutsättningar. Det vore även intressant att studera tillämpningen av och problematiken kring 4 kap. 4 § miljöbalken på nationell nivå samt att utreda om paragrafen över huvud taget behöver finnas kvar och hur de värden som skyddas av paragrafen eventuellt kan skyddas och regleras på andra sätt.

Referenslista

- Boverket (2013). *Rikssintressen – nationella värden och möjligheter*. ISBN (tryck): 978-91-7563-064-9. ISBN (pdf): 978-91-7563-065-6
- Boverket & Naturvårdsverket. (2013). *Strandskydd. Redovisning av ett regeringsuppdrag. En utvärdering och översyn av utfall och tillämpningar av de nya strandskyddsreglerna*.
- Europeiska kommissionen. (2009). *Natura 2000*. Doi:10.2779/42371. Kan hämtas från http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000/factsheet_sv.pdf
- Länsstyrelsen Gotlands län. (2013). *Skyddad natur i Gotlands län*.
- Länsstyrelsen Kalmar län. (n.d.). *Lagstiftning till skydd för Natura 2000-områden*. Hämtad 2014-03-11 från http://www.lansstyrelsen.se/kalmar/sv/djur-och-natur/skyddadnatur/natura2000/Pages/Svensk_lagstiftning_paverkas.aspx
- Länsstyrelsen Västra Götalands län (2009). *Kulturmiljö och stadsutveckling. Rikssintressen i planering och byggande*. Rapport 2009:36
- Naturvårdsverket (2005). *Rikssintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6§, andra stycket, Miljöbalken*. Handbok 2005:5
- Nationalencyklopedin. (2009-06-29). *Ett sekel av svensk naturvård*. Hämtad 2014-03-11 från <http://www.ne.se/rep/ett-sekel-av-svensk-naturv%C3%A5rd>
- Prästbackens förskola. (2009-11-23). *Prästbackens Förskola*. Hämtad 2013-03-17 från <http://www.prastbacken.forskolesida.se/side.asp?seksjonsID=75>
- Region Gotland. (1995). *Fördjupad översiktsplan för Östergarnslandet*.
- Region Gotland. (2019). *Bygg Gotland. Översiktsplan för Gotlands kommun 2010-2025*.
- Region Gotland. (2011-12-14). Byggnadsnämndens protokoll, sammanträde 2011-12-14. Hämtat 2014-03-07 från http://www.gotland.se/BN_111214
- Region Gotland. (2013-05-28). *Hansestaden Visby*. Hämtad 2014-03-11 från <http://www.gotland.se/4049>
- Region Gotland. (2013). *Gotland i siffror*
- Region Gotland. (12 februari 2014). *Bredband på Gotland*. Hämtad 2014-03-18 från <http://www.gotland.se/bredband>
- Region Gotland. (21 februari 2014). *Fördjupad översiktsplan för Östergarnslandet och Katthammarsvik 2025*. Hämtad 2014-03-06 från <http://www.gotland.se/f%C3%B6p%C3%B6stergarnslandet>
- SCB. (2014). *Statistikdatabasen*. Hämtad 2014-03-10 samt 2014-03-11
- SFS 1988:950. *Kulturmiljölagen*. Stockholm: Kulturdepartementet

SFS 1998:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljödepartementet

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Socialdepartementet

Skatteverket. (n.d.) 1. *Fastighetstaxering*. Hämtad 2014-03-07 från

<http://www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/fastighetstaxering.4.18e1b10334ebe8bc80003523.html>

Skatteverket. (n.d.) 2. *Belopp och procent – inkomstår 2014*. Hämtad 2014-03-07 från

<http://www.skatteverket.se/privat/skatter/beloppprocent/2014.4.46ae6b26141980f1e2d4366.html#h1Kommunalfastighetsskattinkomstar2014>

Skatteverket. (n.d.) 3. *Förändringar av typkoder för småhus 2015*. Hämtad 2014-03-18 från

<http://www.skatteverket.se/privat/skatter/fastigheterbostad/fastighetstaxering/smahus/forandringaravtypkoderforsmahus2015.4.15532c7b1442f256bae1149.html>

Werner Lukyanova, N. (2014). E-mail 21 februari.

Bilagor

Bilaga 1. Typkoder för fastighetstaxering

Aktuella typkoder vid fastighetstaxering

Fastighetstyp 1 - Lantbruksenheter

- 100 Lantbruksenhet, inte fastställd typ av
- 110 Lantbruksenhet, obebyggd
- 113 Lantbruksenhet, bostadsbyggnadsvärde under 50 000 kr
- 120 Lantbruksenhet, bebyggd
- 121 Lantbruksenhet, som endast utgörs av växthus/djurstall
- 122 Lantbruksenhet, bebyggd enbart med ekonomibyggnad
- 180 Lantbruksenhet, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 2 §, 2 st. FTL)
- 181 Lantbruksenhet, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 3 § FTL)
- 197 Lantbruksenhet, övrig mark utanför tätort, taxeringsvärde 0 kr
- 199 Lantbruksenhet, taxeringsvärde under 1 000 kr

Fastighetstyp 2 - Småhusenheter

- 200 Småhusenhet, inte fastställd typ av
- 210 Småhusenhet, tomtmark till helårsbostad
- 211 Småhusenhet, tomtmark till fritidsbostad
- 212 Småhusenhet, tomtmark för okänt ändamål
- 213 Småhusenhet, byggnadsvärde under 50 000 kr
- 220 Småhusenhet, helårsbostad
- 221 Småhusenhet, fritidsbostad
- 222 Småhusenhet, tre eller fler bostadsbyggnader
- 223 Småhusenhet, med lokaler
- 240 Småhusenhet, bostadsbyggnad på vattenfastighet
- 280 Småhusenhet, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 2 §, 2 st. FTL)
- 281 Småhusenhet, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 4 § FTL)
- 299 Småhusenhet, taxeringsvärde under 1 000 kr

Fastighetstyp 3 - Hyreshuset

- 300 Hyreshuset, inte fastställd typ av
- 310 Hyreshuset, tomtmark
- 311 Hyreshuset, med saneringsbyggnad
- 313 Hyreshuset, byggnadsvärde under 50 000 kr
- 320 Hyreshuset, huvudsakligen bostäder
- 321 Hyreshuset, bostäder och lokaler
- 322 Hyreshuset, hotell eller restaurangbyggnad
- 323 Hyreshuset, kiosk
- 324 Hyreshuset, parkeringshus/garage
- 325 Hyreshuset, huvudsakligen lokaler
- 326 Hyreshuset, kontor inom industrimark
- 340 Hyreshuset, byggnad på vattenfastighet
- 380 Hyreshuset, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 2 §, 2 st. FTL)
- 381 Hyreshuset, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 4 § FTL)
- 399 Hyreshuset, taxeringsvärde under 1 000 kr

Fastighetstyp 4 - Industrienheter

- 400 Industrienhet, inte fastställd typ av
- 411 Industrienhet, tomtmark
- 412 Industrienhet, med saneringsbyggnad
- 413 Industrienhet, upplag eller uppställningsplats
- 414 Industrienhet, byggnadsvärde under 50 000 kr
- 415 Industrienhet, fiskefastighet
- 420 Industrienhet, industrihotell
- 421 Industrienhet, kemisk industri
- 422 Industrienhet, livsmedelsindustri
- 423 Industrienhet, metall- och maskinindustri
- 424 Industrienhet, textil- och beklädnadsindustri
- 425 Industrienhet, trävaruindustri
- 426 Industrienhet, annan tillverkningsindustri
- 430 Industrienhet, bensinstation
- 431 Industrienhet, reparationsverkstad
- 432 Industrienhet, lager
- 433 Industrienhet, annan övrig byggnad
- 443 Industrienhet, övrig byggnad f. radiokommunikation
- 480 Industrienhet, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 2 §, 2 st. FTL)
- 481 Industrienhet, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 4 § FTL)
- 497 Industrienhet, övrig mark inom tätort, taxeringsvärde 0 kr
- 498 Industrienhet, övrig mark (gatu- och parkmark), tax.värde 0 kr
- 499 Industrienhet, taxeringsvärde under 1 000 kr

Fastighetstyp 5 - Ägarlägenhetsenheter

- 500 Ägarlägenhetsenhet, inte fastställd typ av
- 510 Ägarlägenhetsenhet, obebyggd
- 513 Ägarlägenhetsenhet, byggnadsvärde under 50 000 kr
- 520 Ägarlägenhetsenhet, bostad
- 580 Ägarlägenhetsenhet, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 2 §, 2 st. FTL)
- 581 Ägarlägenhetsenhet, skatte-/avgiftsfri (3 kap. 4 § FTL)

Fastighetstyp 6 - Täckter

- 600 Industrienhet, inte fastställd typ av täktmark
- 610 Industrienhet, obebyggd täktmark
- 613 Industrienhet, täkt med byggnadsvärde < 50 000 kr
- 620 Industrienhet, bebyggd täktmark
- 699 Industrienhet, täktmark med taxeringsvärde under 1 000 kr

Fastighetstyp 7 - Elproduktionsenheter

- 700 Elproduktionsenhet, inte fastställd typ av
- 711 Elproduktionsenhet, outhyggt strömfall
- 712 Elproduktionsenhet, tomt till kraftvärmeverk
- 713 Elproduktionsenhet, (vatten) byggn.värde < 50 000
- 714 Elproduktionsenhet, ersättningskraft
- 715 Elproduktionsenhet, tomt till kärnkraftverk
- 716 Elproduktionsenhet, tomt till kondenskraftverk
- 717 Elproduktionsenhet, tomt till gasturbinanläggning
- 718 Elproduktionsenhet, tomt till vindkraftverk
- 719 Elproduktionsenhet, (värme) byggn.värde < 50 000
- 720 Elproduktionsenhet, vattenkraftverk
- 730 Elproduktionsenhet, kärnkraftverk
- 731 Elproduktionsenhet, kondenskraftsverk
- 732 Elproduktionsenhet, kraftvärmeverk
- 733 Elproduktionsenhet, gasturbinanläggning
- 734 Elproduktionsenhet, vindkraftverk
- 740 Elproduktionsenhet, vindkraftverk i vattenområde
- 790 Elproduktionsenhet, vindkraftverk som inte tagits i drift
- 799 Elproduktionsenhet, taxeringsvärde under 1 000 kr

Fastighetstyp 8 - Specialenheter (skatte- och avgiftsfria)

- 800 Specialenhet, inte fastställd typ av
- 810 Specialenhet, tomtmark till specialbyggnad
- 820 Specialenhet, distributionsbyggnad
- 821 Specialenhet, reningsanläggning
- 822 Specialenhet, värmecentral
- 823 Specialenhet, vårdbyggnad
- 824 Specialenhet, bad-, sport- och idrottsanläggning
- 825 Specialenhet, skolbyggnad
- 826 Specialenhet, kulturbyggnad
- 827 Specialenhet, ecklesiastikbyggnad
- 828 Specialenhet, allmän byggnad
- 829 Specialenhet, kommunikationsbyggnad
- 830 Specialenhet, kommunikationsbyggnad / telekommast
- 890 Specialenhet, försvarsbyggnad

Bilaga 2. Minnesanteckningar från intervju 2014-02-13

Närvarande: Madeleine Johansson, Magnus Åhfeldt, Maria Hansson, Mikael Westberg och Iris Björkman

Under mötet förekom flera reflektioner kring paragrafen och olika begrepp i den. Något som nämndes var att formuleringen ”särskilda skäl” är oklar och det diskuterades vad den egentligen innebär och vad ett särskilt skäl faktiskt är. Det framkom att skäl måste vara starka för att kunna anses vara ”särskilda skäl” samt att ingen av bygglovshandläggarna egentligen använder sig av dessa särskilda skäl i bedömningen. Även begreppet ”enkla fritidshus” diskuterades och det upplevdes inte som helt tydligt vad ett enklare fritidshus i praktiken innebär och om dessa i dagsläget existerar på Gotland. Begreppet ”tätortsregion” diskuterades och vad det innebär och slutsatsen drogs att det på Gotland inte finns några tätortsregioner och att formuleringen ”enkla fritidshus” därför inte är tillämpbar på Gotland. Även vad fritidsbebyggelse innebär togs upp och begreppet tycks kunna omfatta både fritidshus men även campingplats, uthyrningsstugor mm. En annan fråga som kom upp är vad ”annan fritidsbebyggelse” innebär, samt annan i jämförelse till vilken typ av fritidsbebyggelse? Även vad det rörliga friluftslivets behov egentligen består i är oklart.

Generellt upplevdes att paragrafen är svår att tillämpa och att det inte finns några riktlinjer för dess tillämpning varken nationellt eller på Region Gotland. Det framkom att det är ett problem att bygglov eller förhandsbesked söks för bostadshus även då de i många fall kommer att användas som fritidshus, eftersom bostadshus inte omfattas av miljöbalkens 4 kap. 4 §. Motsvarande gäller även i många fall då ansökan först gäller ett fritidshus, men då det blir tydligt att denna inte kommer att godkännas ändrar ansökan till att istället gälla ett bostadshus. Det betonades också att MB 4:4 kan vara ett skäl till avslag men att det är viktigt att i beslutet även nämna om det finns andra skäl till avslag, t.ex. vatten och avlopp eller naturvärden eller om ärendet inte är provat utifrån vissa aspekter. Av denna anledning ansågs inte MB 4:4 vara tillräcklig som bedömningsskäl för avslag. På Gotland används paragrafen framförallt för att försvåra för de sökande att placera ut fritidshus där det inte finns stöd för det och där det anses vara olämpligt. Även den politiska viljan påverkar vilken ny bebyggelse som tillkommer och det framkom att det tidigare har funnits en politisk inställning att nya fritidshus kan godkännas så länge de inte skadar riksintressena.

Gällande vad en komplettering egentligen innebär och vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett nytt fritidshus ska anses vara en komplettering kom flera olika kriterier upp. Det framkom att det är viktigt att nytillkommande fritidshus följer bebyggelsemönstret samt avslutar en bebyggelsegrupp istället för att skapa ett nytt ”hål”. Även landskapsbild, vegetation, topografi, infrastruktur och detaljplaner är kriterier som används för att bedöma om ett nytt fritidshus egentligen utgör en komplettering eller inte. Det finns inga riktlinjer gällande hur långa avstånd från befintlig bebyggelse som kan anses utgöra en komplettering och samtliga var överens om att ett avstånd på 50 meter som ansågs vara ett rimligt avstånd för komplettering enligt ett domslut ofta är ett för tätt avstånd mellan två hus. Detta då avståndet mellan byggnader styr den framtida möjligheten till avstyckning. Enligt gällande översiktsplan ska det eftersträvas att fastigheter utom plan (tomtplats på landsbygden) ska hålla en tomtstorlek på minst 2000 km², vilket gör att ett

avstånd på ca 40-50 meter mellan nyetableteringar bör hållas för att den framtida tomten ska vara minst 2000 km².

Ett av problemen med MB 4:4 är också att det går att komplettera ett befintligt hus i all oändlighet, då nya kompletteringar ständigt tillkommer och ett nytt fritidshus i sin tur utgör befintlig bebyggelse där ny komplettering kan tillkomma. Det diskuterades även om det är möjligt att ett nytt fritidshus utgör en komplettering till ett positivt förhandsbesked eller ett bygglov där inget hus ännu är uppfört. Detta ansågs dock inte vara möjligt, eftersom enbart ett förhandsbesked eller bygglov inte är någon befintlig bebyggelse, vilket krävs enligt paragrafen. I Bygg Gotland står också att ny bebyggelse i första hand ska tillkomma som en förtätning eller komplettering till befintlig bebyggelse. En intressant fråga som kom upp är om den komplettering som nämns i översiktsplanen använder samma kriterier som MB 4:4 eller vad som i översiktsplanen anses vara en komplettering.

I förarbetarna till miljöbalken står att en komplettering anses vara 1) tillskott till en befintlig bebyggelsegrupp som innebär att det ianspråktaga området inte ökar i nämnvärd omfattning 2) tillskott som innebär en naturlig avrundning av ett befintligt bebyggelseområde och 3) fritidsbebyggelse genom förtätning av befintliga bebyggelseområden. Detta förtydligande används och anses vara lättare att förstå och tillämpa, även om det fortfarande finns oklarheter kring dem. När det gäller det ianspråktaga området bedöms detta framförallt gällande antalet hus. Om det t.ex. finns ett befintligt hus på en plats kan ett ytterligare hus anses vara en komplettering men två ytterligare hus bedöms inte vara en komplettering. Om det däremot finns tio befintliga hus kan två ytterligare hus bedömas utgöra en komplettering. Vad som utgör en naturlig avrundning är också en svår bedömningsfråga och även där saknas riktlinjer. De kriterier som användes för att bedöma vad som utgör en komplettering tillämpas ofta även här för att bedöma om det rör sig om en naturlig avrundning.

Det framkom att samtliga deltagare anser att paragrafen skulle behöva förtydligas samt att de flesta deltagarna anser att det skulle vara bra med någon typ av riktlinjer eller förhållningspunkter för en bedömning enligt MB 4:4. Dock kan det även vara ett problem att använda fasta avstånd som riktlinjer då de lätt används på millimeternivå och det exakta avståndet anses kunna tillämpas i samtliga fall utan undantag. På så sätt slutar ett uppskattat avstånd att fungera som enbart en riktlinje, vilket går emot syftet och försvårar handläggningen. Det betonades även att samstämmighet och samsyn är viktigt och att det är viktigt för olika handläggare att bedöma ett ärende på ungefär samma sätt. Detta är framförallt viktigt i kontakt med de sökande då det förekommer att en sökande vill prata med alla handläggare eller den handläggare som har arbetat kortast tid för att kunna dra fördel av det. Det framkom att interna riktlinjer för samsyn skulle vara användbart och förenkla handläggningen av nya fritidshus.