

PLANERING FÖR ÅRETRUNTBOENDE I KUST OCH SKÄRGÅRD

FÖRORD

Glesbygdsverkets rapport har tagits fram inom ramen för verkets uppdrag inom "Arkitekturåret 2001". Syftet är att diskutera hur åretruntboende i attraktiva skärgårdsområden kan främjas genom att försvåra att åretruntbostäder övergår till fritidshus. Verket har valt att göra en översiktlig jämförelse över hur lagstiftning och tillämpning sker i Norge, Danmark och Åland, där man på olika sätt försöker främja permanentboende. Följande alternativ i Sverige kan i första hand urskiljas:

- Vi gör ingenting och ser en fortsatt död av skärgårdssamhällen som nu omvandlas till tillfälliga boplatser för enbart sommarboende.
- Vi gör på samma sätt som i Norge och Danmark, det vill säga tillämpar en förvärvs- eller planlagstiftning som kan motverka omvandlingen av permanentbostäder till fritidshus.
- Vi kan se till att nya bostadsområden inte kan användas för fritidsboende, till exempel genom lokalt byggande och förvaltning av hyresbostäder.

Det är vår förhoppning att denna rapport ska bidra till en diskussion om vilka åtgärder eller kombinationer av åtgärder som bör utredas.

Rapporten disponeras så att huvudrapporten (avsnitt 1-3) innehåller en problembeskrivning samt diskussion och förslag till hur frågan kan hanteras i Sverige. Underlaget till detta är hämtat från kartläggningen av utveckling och lagstiftning i de nordiska grannländerna som är genomförd av Hans Arén Arkitektkontor. Dessa återfinns som bilagor till rapporten. För innehållet i bilagorna svarar författarna själva.

Rapporten har utarbetats av en arbetsgrupp bestående av direktör Jan Cederwörn, utredarna Inger Normark och Harry Westermarck, chefsjurist Mikael Lindau samt informatör Birgitta Rhodin.

Pia Enochsson
Generaldirektör



Illustration: Hans Arén

SAMMANFATTNING	5
1 ARKITEKTURÅRET 2001	8
1.1 Arkitekturåret	8
1.2 Glesbygdsverkets skärgårdsarbete	8
1.3 Syftet med studien	8
1.3.1 Metod och genomförande	9
1.4 Bakgrund	9
1.4.1 Glesbygdsverkets roll och uppdrag	9
2 SKÄRGÅRDSSAMHÄLLEN BLIR SOMMARSTÄLLEN	11
3 VAD KAN GÖRAS FÖR ATT SÄKERSTÄLLA ÅRETRUNTBOENDE?	13
3.1 Tre alternativa vägar	13
3.1.1 Lokalt kollektivt ägande och förvaltning	13
3.1.2 Tillägg till plan- och bygglagen	14
3.1.3 Tillägg till jordförvärvslagen och förköpslagen	14
3.2 Tidigare utredningar	15
3.3 Förenlighet med EG -rätten	15
Bilaga 1 BEHÖVS EN SVENSK "BOPLIKT", underlagsrapport	17
Kapitel 1 Problembeskrivning	22
Kapitel 2 Hur gör de nordiska grannländerna?	35
Åland	35
Norge	38
Danmark	40
Kapitel 3 Slutsatser och fortsatt arbete	45
Bilaga 2 STYRMEDEL I NORDEN	49
Lagar i Sverige	51
Lagar i Norge	57
Lagar i Danmark	60
Lagar på Åland	64
Sammanfattning och diskussion	65
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING TILL BILAGORNA	69

SAMMANFATTNING

Glesbygdsverket är en statlig myndighet som har regeringens uppdrag att verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles- och landsbygdsbefolkningen. Under Arkitekturåret 2001 ska verket belysa sambanden med regeringens handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design och planering, mark- och bostadsfrågor i skärgården.

Inom ramen för uppdraget överlämnar Glesbygdsverket en rapport om möjliga framtidsvägar för svenska kust- och skärgårdssamhällen. Omvandlingen av fastigheter från åretruntbruk till fritidsboende hotar på många håll att under tio månader om året lägga en död hand över kust- och skärgårdssamhällen i attraktiva områden.

För att kust- och skärgårdssamhällena långsiktigt ska kunna överleva som rekreationsområde för stadsbor krävs också en bofast befolkning året runt. Långsiktig utveckling försvåras dock om allt fler samhällen efter våra kuster tillåts bli spöksamhällen. Likaså förutsätter ett socialt och kulturellt utvecklande fritidsboende i kust- och skärgårdsområden att det finns fastboende i dessa glesbygdsområden. Att verka för bättre utvecklingsmöjligheter för åretruntboende är i grunden viktigt för alla som bor där, året runt eller bara delvis.

SKÄRGÅRDSSAMHÄLLEN BLIR SOMMARSTÄLLEN

Att många fritidshus nära större tätorter omvandlas till åretruntbostäder är väl känt och kan i flera fall vara positivt för utvecklingen av landsbygden. I de fall omvandlingen är olämplig finns vissa möjligheter att motverka denna med hjälp av vår planlagstiftning.

En fråga som inte uppmärksammas i lika hög grad är den motsatta omvandlingen - att allt fler köper åretruntbostäder för att använda dem som fritidshus. Det sker i glesbygdens attraktiva kust- och skärgårdssamhällen. Bostadshus, sjöbodan och byggbar mark säljs till skyhöga priser för att användas för fritidsbruk. Vanliga löntagare och småföretagare har inte råd att förvärva lediga bostäder/mark för etablering och permanent boende om de skulle vilja bosätta sig eller flytta till skärgården. Det finns också allt fler exempel som visar att kust och skärgårdsbor inte längre har råd att ta över och förvalta kust- och skärgårdsfastigheter. Konsekvensen av detta är fortsatt befolkningsminskning, service läggs ned, arbetstillfällen försvinner och det blir ännu svårare att bo året runt i många av våra kust- och skärgårdsområden. Det är en ond cirkel och ett växande problem. Om samhället inte hittar nya vägar för att säkerställa åretruntboende i skärgården riskerar många attraktiva kust- och skärgårdssamhällen att helt förvandlas till fritidsområden där det finns liv endast under en kort sommarperiod. På till exempel Karingön och Koster är redan omkring 2/3 av helårshusen omvandlade till fritidshus.

Skärgårdsbefolkningens möjligheter att kunna leva och verka skadas av denna omvandling, men också dess rätt att bevara och förnya sin kultur och sina livsformer. Att bevara en byggnad som fritidshus kan naturligtvis innebära att arkitekturen räddas om man bara ser till ytan - och om alternativet är att byggnaden lämnas att förfalla. Betraktar man i stället formgivningen, boendet och samhällsbyggandet som något som speglar människors livsformer och kultur får arkitekturen en djupare innebörd. En väl bevarad men samtidigt levande bygd attraherar också människor att flytta till kust- och skärgård. Omvänt hotas skärgården som levande kultur när helårshus reduceras till fritidshus och när de ursprungliga kust- och skärgårdssamhällena omvandlas till sommarställen. Det är skälet till att Glesbygdsverket valt att ta upp frågan under "Arkitekturåret 2001".

"BOPLIKT" I NORGE, DANMARK OCH PÅ ÅLAND

Hittills har vi i Sverige inte ansträngt oss särskilt mycket för att behålla levande skärgårdssamhällen. En statlig utredning föreslår nu också att jordförvärvslagen ska avregleras ytterligare, så att även lantbruksfastigheter i glesbygd ska kunna förvärfvas helt utan koppling till boende och brukande. Hur gör man då i våra nordiska grannländer?

Glesbygdsverket har låtit kartlägga hur man i Norge, Danmark och på Åland med olika lagar försöker hindra omvandlingen av åretruntbostäder till sommarhus. Vi har en hel del att lära av våra nordiska grannländer i detta avseende. I såväl Norge, Danmark och Finland finns goda exempel på hur man funnit olika vägar för att underlätta åretruntboende i kust och skärgårdsområden. Den som reser till det livfulla Risör på norska sydkusten en mörk höstdag upptäcker genast skillnaden mot de ödsliga grannsamhällena på den svenska kusten. I Risör finns skolor, affärer, poliser, bokhandlar, kommunikationer och annan service året runt.

I Norge krävs att kommunen lämnar koncession för att köpa åretruntbostäder i vissa områden och villkoren för denna "boplikt" föreslås skärpas. I både Norge och Danmark kan kommunerna i sina planer bestämma att områden ska reserveras för fastboende alternativt fritidsboende. På Åland finns en hembygdsrätt som kräver att man har bott mer än fem år i landet för att få köpa en fastighet. I rapporten redogör vi grundligt för de olika nordiska lösningarna.

Glesbygdsverket har inte gjort någon egen bedömning av konsekvenserna med sådan lagstiftning i Sverige men anser det angeläget att frågan diskuteras och att alternativa åtgärder utreds ytterligare. Att den fastboende befolkningen har betydelse för en levande skärgård lyfts också fram av Miljövårdsberedningen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län som föreslår i sitt program "Levande skärgård" att en förvärvslagstiftning/boendeplikt införs i syfte att skydda den lokala fastighetsmarknaden.

ÅRETRUNTBOENDE I NYA HUS

Vi tar i Sverige vanligtvis inte ens vara på möjligheterna att örönmärka bostäder för fastboende när det byggs nytt. Allmänt ägda markområden och anläggningar säljs ut och nybyggda småhus och hyresbostäder som tänkts vara åretrunt-bostäder utnyttjas till fritidsboende. Det finns dock några undantag. Länsstyrelsen i Stockholms län utreder i samarbete med länets skärgårdsföreningar förutsättningarna att bygga hyresbostäder för fastboende och Lysekils kommun tar liksom Båstad in krav på åretruntboende i köpekontraktet vid försäljning av kommunala tomter. Strömstads kommun har åretruntboende som krav för att få hyra allmännyttans lägenheter på öarna och har även genomfört och planerar nyproduktion av hyresrätter på både Koster och Tjärnö.

UTRED MÖJLIGHETERNA

Vad finns det då för möjliga vägar att gå när det gäller att planera för åretruntboende i skärgården? Glesbygdsverket föreslår att följande alternativ och kombinationer dem emellan utreds:

Vad kan vi göra på öar där det inte finns något utrymme att bygga nytt?

Jordförvärvslagen kan i likhet med den norska modellen kompletteras så att den förutom lantbruksfastigheter i glesbygd gäller även vid övertagande av permanentbostäder i områden där det råder stor efterfrågan på fritidsbostäder.

Förköpslagen ändrades 1984 så att en kommun får rätt att förköpa en åretruntbostad som riskerar att omvandlas till fritidsbostad i särskilt angivna skärgårdskommuner och i Åre kommun, där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder. Kommunerna har dock inte utnyttjat de nya möjligheterna bland annat på grund av begränsningar i förköpsrätten och höga fastighetspriser. Lagen behöver därför ses över och kompletteras med andra åtgärder.

Plan- och bygglagen kan i likhet med norsk och dansk lagstiftning kompletteras så att bostäders användning och nyttjandegrad kan styras vid planläggning och bygglovprövning.

På öar där det finns mark att bygga på kan *lokalt ägande och en lokal förvaltning* ge kommunerna, lokala markägare och samhällsföreningar möjlighet att styra användningen av sina nyproducerade bostäder så att en övergång till fritidsbruk hindras. För att ge lokalbefolkningen inflytande och hitta lämpliga områden att bygga på kan kommunerna använda översiktsplaner. Medel som kan prövas för att binda användningen av bostäderna är markupplåtelsevillkor, nya former av hyreskontrakt och regler för bostadsrätter. Det är åtgärder som är okontroversiella och som kan genomföras nu och utan några lagändringar. För att på lång sikt säkerställa åretruntboendet i sådana områden bör också anpassningar av plan- och bygglagen, jordförvärvslagen, villkor för hyres- och tomträtter, skattelagstiftningen m fl regelsystem utredas.

1 ARKITEKTURÅRET 2001

1.1 ARKITEKTURÅRET

Regeringen har utlyst 2001 som "Arkitekturåret". Under året kommer arkitektur, formgivning och design att belysas på en mängd olika sätt. Storstadsfrågorna står i fokus men verksamheterna behöver enligt regeringen breddas så att hela landet kommer att beröras. Bland annat har regeringen gett ett stort antal myndigheter olika uppdrag att belysa arkitekturens betydelse ur olika synvinklar.

Glesbygdsvverkets uppdrag under året är att i ... "samarbete med berörda länsstyrelser fokusera skärgårdarnas utveckling och därvid belysa sambanden med regeringens handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design. Uppdraget ska ta sin utgångspunkt i det nationella strategiska handlingsprogrammet för skärgården. Sambanden kan till exempel röra mark-, bostadsfrågor och planeringsförutsättningar i skärgården" ... (Kulturdepartementet 2000-02-03)

1.2 GLESBYGDSVERKETS SKÄRGÅRDSARBETE

Skärgården tillhör de geografiska områden som särskilt utpekats i verkets uppdrag. I syfte att allsidigt kunna belysa skärgårdens villkor strävar verket efter att kunna arbeta med ett integrerat skärgårdsperspektiv i alla frågor.

Inriktningen på verkets skärgårdsarbete utgår från det nationella handlingsprogram för skärgården som verket utarbetat i ett brett partnerskap 1998 och som för närvarande är under uppdatering.

En väsentlig fråga i handlingsprogrammet behandlar förutsättningarna för att kunna bo och verka i skärgårdsområden. I detta sammanhang är bland annat frågan om att människor som verkar i den lokala ekonomin skall kunna ha förutsättningar att kunna skaffa en bostad även i områden som är attraktiva för fritidsboende.

Glesbygdsvverket har i detta sammanhang i olika forum drivit frågan om att införa någon form av reglering av omvandlingen av permanentbostäder till fritidshus i denna typ av attraktiva kust- och skärgårdsområden. Omvandlingen från permanentboende till fritidsboende (och tvärtom i tätortsnära områden som är attraktiva för åretruntboende) har behandlats i olika utredningar genom årens lopp. Glesbygdsvverket anser dock att omvandlingen av permanentbostäder till fritidshus inte under senare år blivit ordentligt genomlyst vad gäller alternativa handlingsvägar samt hur problemet hanteras i våra grannländer.

1.3 SYFTET MED STUDIEN

Regeringens uppdrag är mycket allmänt formulerat och verket har valt att fokusera på förutsättningarna att kunna bibehålla levande kust- och skärgårdssamhällen med en befolkning som bor där året om och med tillfredställande service och infrastruktur.

För att få en utgångspunkt för hur frågan kan betraktas har verket valt att göra en studie av hur våra nordiska grannländer behandlar omvandlingen av kust- och skärgårdsområden och använda detta som en bas för hur frågan kan behandlas i Sverige. Syftet med studien är därför:

- Att studera hur situationen avseende omvandlingen av permanentboende till fritidsboende ser ut i Danmark, Norge och den aländska skärgården samt hur lagstiftning och planeringsverktyg är anpassade för att hantera denna omvandling.
- Att föra en diskussion om hur man i Sverige kan använda regelsystemen för att underlätta förutsättningarna för åretruntboende även i attraktiva områden samt bromsa omvandlingen av åretrunthus till fritidshus.

1.3.1 Metod och genomförande

En konsultgrupp bestående av Hans Arén och Conny Jerer har genomfört en studie av hur lagstiftning och planeringssystem är utformade i Norge, Danmark samt på Åland och även gjort fallstudier av hur utvecklingen ser ut i kust- och skärgårdsområden i dessa länder. Margareta Florén från Skärgårdarnas Riksförbund har biträtt konsultgruppen och även genomfört en enkätstudie på uppdrag av Skärgårdarnas Riksförbund.

Konsultstudien har använts som underlag för en analys av vilka möjliga vägar som finns i Sverige för att kunna skapa bättre förutsättningar för åretruntboende i skärgården.

Det är viktigt att poängtera att Glesbygdsverket inte har ambitionen att lägga fram ett konkret förslag i frågan utan meningen är att kunna bidra med ett kunskapsunderlag som kan användas i en politisk diskussion om det behövs förändringar av regelsystem för att underlätta åretruntboende i svensk skärgård.

1.4 BAKGRUND

1.4.1 Glesbygdsverkets roll och uppdrag

Glesbygdsverket har regeringens uppdrag att: "genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles- och landsbygdsbefolkningen med tyngdpunkt i skogslänens inre delar och skärgården".

De övergripande målen utgår från de mål för politikområdet regionalpolitik som anges i budgetpropositionen (prop. 2000/01:1) som rör verkets verksamhet. För politikområdet anges följande:

- att regionalpolitiken skall skapa förutsättningar för uthållig ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgare i hela riket, samt
- att verksamheten inom utgiftsområde 19 främst skall underlätta för näringslivet i regionalpolitiskt prioriterade områden att utvecklas så att det bidrar till att uppfylla målen för regionalpolitiken.

Tre verksamhetsmål finns för Glesbygdsverket:

1. Sektorssamordning av centrala statliga organ

Målet är att verka för samordning av glesbygds- och landsbygdsinsatser, främst inom områdena arbete, utbildning, service och infrastruktur

2. Kunskapsförmedling

Målet anges som analys och uppföljningsaktiviteter samt att stödja och informera organ som har betydelse för gles- och landsbygdsens utveckling, så att dessa på ett effektivt sätt kan fullgöra sina uppgifter.

3. Stöd till program och processer

Målet anges till följande:

- Att avslutningen av EG:s strukturfondsprogram för Mål 5b och gemenskapsinitiativet LEADER II, samt arbeta för att genomförandet av det nya gemenskapsinitiativet Leader+ blir effektivt och i överensstämmelse med nationella regionalpolitiska mål.

¹ Förordning (1990:1008) med instruktion för Glesbygdsverket

- Glesbygdsverket skall delta som rådgivare och informatör i pågående regionala processer genom insatser inom sitt kompetensområde och därmed vara en aktiv part i genomförandet av regionala tillväxtavtal.

Denna rapport avser att inom ramen för verkets kunskapsförmedlingsverksamhet bidra till att boendeförhållanden i skärgården kan belysas på ett allsidigt sätt.

2 SKÄRGÅRDSSAMHÄLLEN BLIR SOMMARSTÄLLEN

Att många fritidshus nära större tätorter, framför allt runt storstäderna, omvandlas till åretruntbostäder är väl känt och kan i flera fall vara positivt för utvecklingen av landsbygden och den tätortsnära skärgården. I de fall omvandlingen är olämplig finns vissa möjligheter att motverka denna med hjälp av vår planlagstiftning.

En fråga som inte uppmärksammats i lika hög grad är att allt fler köper åretruntbostäder för att använda dem som fritidshus i de kustområden och skärgårdar som ligger utanför tätorternas pendlingsomland och som är attraktiva för fritidsboende.

Omvandlingen av helårshus till fritidshus är mycket omfattande längs stora delar av kusten, dock inte norr om Gräsö i norra Roslagen upp till Luleå skärgård. På vissa kustavsnitt, som i den storstadsnära skärgården utanför Göteborg, dvs i stadsdelen Styrso och i Öckerö kommun, upplevs inte heller omvandlingen som ett akut problem. Liknande uppfattningar finns i delar av Stockholms skärgård. På andra kustavsnitt är dock problemen mycket större, exempelvis i Östersjökustens skärgårdar, Hven, Sandhamn, Blidö-Frötunaskärgården och kustsamhällena längs Bohuskusten, speciellt de norra delarna. Indikationer finns även på att de kustområden, som enkelt kan nås via Öresundsbron och färjorna mellan Helsingör och Helsingborg, utsätts för en omvandling av helårshus till fritidshus.

Av Miljövårdsberedningens betänkande "Levande skärgård" SOU 2000:67 framgår att flera länsstyrelser framhåller att förutsättningarna för permanentboende i skärgården försvåras av den utveckling som idag sker i många skärgårdsområden, där permanenthus omvandlas till fritidshus. Det framgår också av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen att fastighetstaxeringsvärdena och fastighetsskatten är ett problem för människor vars försörjning bygger på de traditionella näringarna i skärgården.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län betonar i sitt miljö- och hushållningsprogram att möjligheten till helårsboende och försörjning i skärgården är nödvändig för att målet om en levande skärgård ska kunna uppnås. Eftersom tillgången på hus är begränsad liksom tillgången på byggbar mark för att bygga nytt, måste den som idag vill köpa sig en bostad för permanent boende i ett skärgårdsområde konkurrera med köpare av fritidsbostäder. Priserna blir därigenom orimligt höga för många skärgårdsbor. Konsekvensen blir att många inte har möjlighet att bo kvar respektive kan bosätta sig i skärgården. Inte minst drabbar detta de relativt kapitalsvaga grupper som är verksamma inom de areella näringarna.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län föreslår därför införandet av förvärvslagstiftning/boendeplikt i syfte att skydda den lokala fastighetsmarknaden. Man menar att detta är av avgörande betydelse för möjligheten att bo och verka i skärgården hela året. Länsstyrelsen påpekar också att ärendet diskuterats under lång tid utan att någon lösning redovisats. Samma länsstyrelse föreslår också att regeringen ska undersöka möjligheterna till att införa begreppen "fritidsbostad" och "permanentbostad" i plan- och bygglagen, för att på detta sätt ge kommunerna möjlighet att styra användningen av bostadshus i olika områden. Länsstyrelsen föreslår också att en stiftelse upprättas med utökat förvaltnings- och driftansvar för strategiska marker, fastigheter och byggnader i skärgården.

Många av länsstyrelserna påtalar dessutom behovet av hyresbostäder för att göra det möjligt för människor att bo kvar respektive flytta ut i skärgården. Länsstyrelserna i Uppsala, Stockholms och Södermanlands län poängterar att delar av skärgården är utsatta för ett starkt bosättningstryck. Det finns ett stort behov av hyresbostäder och mindre bostäder för unga och äldre i skär-

gården. Länsstyrelsen i Stockholms län har tillsammans med SIKO, Skärgårdarnas Intresseförening, påbörjat ett arbete med att ta fram principexempel för att belysa vilka upplåtelseformer som kan vara lämpliga och hur produktionskostnaderna hålls nere. En framtagna studie presenteras i form av två exempel, ett på Sandhamn och ett på Nämndö.

Skärgårdarnas Riksförbund har under våren 2001 genomfört en enkät till sina medlemsföreningar och kustkommunerna angående omvandlingen av helårshus till fritidsbostäder. Enkätsvaren ger en dystert bild av hur skärgårdssamhällen nu i snabb takt utvecklas till sommarställen; "läget är nattsvart" enligt en kommentar i enkätsvaren. En annan kommentar är att man inte längre har råd att "ärva" hus, då det blir alltför dyrt att lösa ut syskon eller övriga delägare.

Av den underlagsrapport som Hans Aréns arkitektkontor utarbetat framgår hur omvandlingen bl.a. fått effekter på:

- Befolkningsutvecklingen; en långsam minskning av invånarantalet och en ökning av antalet äldre medan antalet barn och ungdomar minskat.
- De lokala försörjningsmöjligheterna; omvandling av verksamhetslokaler, exempelvis i hamnområden, konkurrens om mark för djurhållning respektive fritidsbebyggelse det är lockande att sälja mark i stället för att bruka den.
- Den lokala servicen; minskande befolkningsunderlag för åretruntservice, vilket bland annat leder till att livsmedelsaffärer tvingas stänga under vintersäsongen och till nedläggning av skolor.
- Den kommunala planeringen; viktigt med kommunal kontroll över strategiska markområden för att säkerställa mark för permanentboende.
- Omvandlingen motverkar långsiktiga mål och grundläggande synsätt på kulturell mångfald; ingen attraktiv bygd utan åretruntboende.

I EU-kommissionens meddelande om integrerad förvaltning av kustområden: en gemenskapsstrategi², beskrivs kustområdenas problem, bland annat förstörelse av livsmiljöer genom illa planerad byggverksamhet och olämplig fysisk planering eller exploatering av havet och "förstörelse av kulturarvet och upplösning av samhällsstrukturerna till följd av ohämmad utveckling (inte minst av turismen). Många av gemenskapens öar, från Kanarieöarna till Sveriges och Finlands skärgårdar, upplever detta problem."

² KOM(2000)547

3 VAD KAN GÖRAS FÖR ATT SÄKERSTÄLLA ÅRETRUNTBOENDE?

3.1 TRE ALTERNATIVA VÄGAR

Glesbygdsverket ser mot bakgrund av den kartläggning av hur man gör i våra nordiska grannländer som finns redovisad i den bilagda underlagsrapporten tre alternativa möjligheter att med förvaltningsmässiga eller lagstiftande åtgärder verka för att bostäder säkerställs för åretruntboende. Förslagsvis kan dessa alternativ i tillämpliga delar kombineras med varandra.

3.1.1 Lokalt kollektivt ägande och förvaltning

Med lokalt ägande och förvaltning kan till exempel en samhällsförening säkerställa att nybyggda bostäder inte kan säljas till fritidsboende. En samhällsförening kan förvärva mark eller få en markupplåtelse av kommunen där hyreslägenheter uppförs, vilka endast upplåts åt fastboende. Länsstyrelsen i Stockholms län studerar möjligheterna inom projektet "Hyreshus i skärgården". Bland annat utreds vilka lokala ägande- och förvaltningsformer som ger bäst möjlighet att säkerställa ett åretruntboende (ekonomisk förening, bolag, kooperativ hyresrätt, bostadsrätt etc). Vidare studeras förutsättningar att bland annat genom samordnade upphandlingar begränsa produktionskostnaderna, ge lokal sysselsättning och att finna lämpliga hustyper för skärgården. Strömstads kommun har åretruntboende som krav för att få hyra allmännyttans lägenheter på öarna och har även genomfört och planerar nyproduktion av hyresrätter på både Koster och Tjärnö. Glesbygdsverket kommer att följa dessa och studera om liknande exempel finns i andra attraktiva fritidsområden i skärgården eller i fjällområdena. Glesbygdsverket kommer även att diskutera hur nya enskilt ägda småhus som tillkommer på initiativ av lokala samhällsföreningar och kommunerna kan säkerställas för åretruntboende.

En "boplikt" är i denna tappning sannolikt inte kontroversiell eftersom befintliga fastigheter och deras värden inte berörs. Nackdelarna är bland annat bristen på nya attraktiva och byggbara områden (vissa öar är helt fullbyggda) och att de befintliga samhällsbildningarna med sin sociala miljö och kulturellt värdefulla bebyggelse fortsätter att förvandlas till fritidshusområden. Andra problem är finansieringen av nybyggen, höga boendekostnader och fastighetsskatter. Regeringens förslag om en begränsningsregel för fastighetsskatt är till exempel i princip endast tillämpligt på permanent bosatta hushåll i småhus med äganderätt.

Lokala projekt för åretruntboende i skärgården kan underlättas till exempel genom:

- En förutseende kommunal planering och förvärvspolitik (översiktsplaner, bibehållande av allmänna mark- och anläggningar etcetera).
- En samverkan mellan lokala samhällsföreningar, kommunen och allmännyttiga bostadsbolag,
- Samhälleliga stimulanser till byggen av nya hyresbostäder och till ekologiskt anpassad skärgårdsbebyggelse.
- Införandet av en begränsningsregel för fastighetsskatten för permanentboende som även omfattar andra ägande- och boendeformer, såsom t ex hyres- och bostadsrätter.
- Ett aktivt nyttjande av förvärvslagstiftningens olika glesbygdsbestämmelser.
- Försöksverksamhet med en mer generös tillämpning av strandskyddet när andra starka samhällsintressen motiverar detta.
- Utredning om att (enligt norsk modell) komplettera plan- och bygglagens bestämmelser för byggnaders användning att under vissa villkor även omfatta bostäders nyttjandesätt.

3.1.2 Tillägg till plan- och bygglagen

Med ett tillägg till plan- och bygglagen (1987:10) skulle kommunerna kunna ges möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser ange användningen av bostäder inom ett område för enbart åretruntboende (eller enbart fritidsboende). Planbestämmelsen skulle kunna kompletteras med ett tillägg till bygglovplikten att ändrad användning av en bostad från åretruntboende till fritidsboende (eller tvärtom) kräver bygglov. I dag ger den svenska lagstiftningen endast möjlighet till motsatsen, det vill säga att genom begränsningar av byggrätten i detaljplaner eller områdesbestämmelser försvåra att fritidshus används som åretruntbostäder.

Detta är sannolikt kontroversiellt i befintliga bebyggelseområden och skulle innebära en förändring av en rättspraxis som under lång tid funnits i Sverige. Erfarenheter från våra nordiska grannländer, Norge och Danmark, visar också att en sådan lagstiftning är svår att kontrollera, att det finns olika skäl till dispenser, och att dessa ger en osäkerhet i tillämpningen.

Samtidigt ger den rättsligt bindande planbehandlingen möjlighet till dialog med samtliga allmänna och enskilda intressen inom ett område och de sakägare som inte finner sig i planbesluten har möjlighet att överklaga till högre instans. Möjligheten att införa planbestämmelser för åretruntboende kan ge möjlighet att skydda de kulturellt och socialt viktiga samhällsbildningarna. Fysiska planer har en stark ställning i EU och ett utökad ändamål till åretruntboende skulle inte diskriminera inflyttare från andra länder.

För att pröva möjligheten till en ändrad rättspraxis kan förslagsvis en försöksverksamhet ske inom ett eller några kust- och skärgårdsområden, där frågan först väckts i en icke bindande översiktsplan. Att införa planbestämmelser som säkerställer åretruntboende är sannolikt inte kontroversiellt vid nybyggnadsprojekt för hyresrätter eller tomter som kontrolleras av lokala samhällsföreningar. I befintliga områden kan planprocessen utvisa om det är rimligt att införa planbestämmelser och eventuellt koppla nya förvärvsvillkor till dessa.

Det finns inget som hindrar att en kommun i en översiktsplan anger att åretruntbostäder i ett område inte bör omvandlas till fritidshus. Om en stor majoritet av fastighetsägarna vill säkerställa ändamålet i en bindande plan (detaljplan eller områdesbestämmelse) kan kanske detta alternativ prövas. De fastigheter som redan används som fritidshus (pågående markanvändning) kan undantas från planbestämmelsen. Så sker vid det omvända förhållandet för permanentboende i ett område som planläggs för fritidshus (t ex genom områdesbestämmelser).

3.1.3 Tillägg till jordförvärvslagen och förköpslagen

Med hjälp av tillägg till jordförvärvslagen (1979:230) skulle kommunerna kunna ges möjlighet att styra vilka som ska ges möjlighet att överta en åretruntbostad. Detta förslag är kontroversiellt och innebär en motsatt riktning mot att helt slopa förvärvsprövningen i glesbygd, så som föreslås i den nyss framlagda Jordförvärvsutredningen (SOU:2001:38).

En förvärvsprövning kan ske i dag vid övertagande av lantbruksfastigheter (med jord- eller skogsbruk) i av regeringen utpekade glesbygdsområden, varvid förvärvaren inom tolv månader från förvärvet skall bosätta sig på fastigheten och därefter bo på den i minst fem år. Lagstiftningen skulle lämpligen kunna kompletteras så att den gäller även vid övertaganden av åretruntbostäder i attraktiva fritidsområden i glesbygden. De fall av "skogsklippare" som förekommer i glesbygden illustrerar dock problemen att övervaka att reglerna efterföljs.

Det är sannolikt en fördel om en planmässig prövning (åtminstone en antagen översiktsplan) föregår förvärvsprövningar.

Ändringar av förköpslagen (1967:868) har skett 1984 så att en kommun kan förköpa en åretruntbostad som riskerar att omvandlas till fritidsbostad inom särskilt angivna skärgårdskommuner och Åre kommun, där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder. Förköpsrätten har vissa brister vilket begränsar användningsrätten och de höga fastighetspriserna har

avhållit kommunerna från att tillämpa möjligheterna till förköp. För att göra lagändringen verkningfull krävs sannolikt fortsättningsvis att tillämpningen av förköpslagen förenklas och kombineras med antingen statliga förvärvssubventioner, restriktioner med hjälp av plan- och bygglagen eller en förvärvsprövning som håller fastighetspriserna nere.

3.2 TIDIGARE UTREDNINGAR

Frågan om permanentbostäders omvandling har diskuterats i bland annat i en departementspromemoria (Ds 1980:10) och Fritidsboendekommitténs utredning (SOU 1984:5). Alternativ med ändringar av plan- och bygglagen, jordförvärvslagen och förköpslagen har tidigare föreslagits i en departementspromemoria "Omvandling av permanentbostäder till fritidshus" från Bostadsdepartementet (Ds 1988:73). I promemorian har dock inte förutsättningarna att kombinera åtgärderna i en planeringsprocess utretts. Inte heller utreddes möjligheterna att använda åtgärderna i nyexploateringsområden respektive befintliga bebyggelseområden. Det förslag till "Lag om förvärv av bostadsfastigheter på vissa orter" som lades (Ds 1989:78) pekade i stället ut i vilka kommuner de föreslagna generella reglerna skulle få tillämpas.

3.3 FÖRENLIGHET MED EG - RÄTTEN

I proposition 1998/99:126 konstateras att Sveriges medlemskap i EU medför att Sverige efter utgången av år 1999 inte får tillämpa lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom gentemot medborgare i EU- stater eller andra stater inom EES. I propositionen föreslås därför att lagen upphävs med verkan från utgången av 1999. I propositionen övervägs också om det i samband med upphävandet av lagen bör införas några andra regler. Slutsatsen är att det inte bör införas några sådana lagregler.

Ett skäl att propositionen inte anser att en skärpt förvärvslagstiftning eller andra åtgärder ska vidtas kan vara att propositionen fokuserar på utländska förvärv och upphävandet av en lag som strider mot EG-rätten.

Att däremot kombinera en planläggning med en förvärvslag som för vissa fastigheter innebär "bosättningsplikt" skulle förbättra kommunernas styrmöjligheter. En sådan förvärvslag torde inte strida mot EG-rätten om den kopplas till en fysisk plan och omfattar alla köpare oavsett nationalitet. I den ovan refererade propositionen sägs bland annat att:

"I förklaringen (I samband med Sveriges förhandlingar om medlemskap i EU, Glesbygdsvverkets anm) uttalades att ingenting i gemenskapsrätten hindrar enskilda medlemsstater från att vidta nationella, regionala eller lokala åtgärder beträffande fritidsbostäder i fall då åtgärderna är nödvändiga för markanvändning, planläggning och miljöskydd och tillämpas i överensstämmelse med gemenskapsrätten utan någon direkt eller indirekt diskriminering av medborgare i medlemsstater".

I propositionens jämförelse av förhållanden i våra grannländer sägs även att:

"Danmark lyckades vid förhandlingarna om EU-fördraget erhålla ett permanent undantag avseende förvärv av fritidsbostäder. Den danska lagstiftningen undantar i princip medborgare i EES-stater från det krav på tillstånd till förvärv av fast egendom som annars gäller för utlänningar. Undantaget gäller dock bara beträffande fast egendom som skall användas för nödvändig helårsbostad åt förvärvaren eller om förvärvet är en förutsättning för att utöva viss näringsverksamhet. Utländska förvärv av fritidsfastigheter för privat bruk är alltså fortfarande tillståndspliktiga".

Glesbygdsvverkets studie inom Arkitekturåret 2001 angående bostadsfrågor och planeringsförutsättningar i skärgården utgår från ett vidare samhällsperspektiv än utländska förvärv av fritidsfastigheter och ger underlag för en förnyad prövning av möjligheterna att ändra den lagstiftning som har berörts i proposition 1998/99:126.

Bilaga 1

Behövs en svensk ”boplikt”?

**Underlagsrapport till Glesbygdsverkets studie av
skärgårdsboendet för Arkitekturåret 2001**

Hans Arén
Arkitektkontor
April 2001

Denna rapport har utarbetats tillsammans med arkitekt Conny Jerer som ansvarat för bilagan med jämförelser av svensk, norsk, dansk, finländsk och åländsk lagstiftning, samt Margareta Florén som på uppdrag av Skärgårdarnas Riksförbund gjort en enkät till skärgårdsföreningar och kustkommuner för att få en aktuell bild av läget när det gäller omvandlingen av åretrunthus till fritidshus.

Varför ett "Arkitekturår"?

Att staten fattat beslut om ett svenskt "arkitekturår" får tolkas som uttryck för att arkitekturfrågorna- eller medvetenheten om arkitekturens verkningsmedel - fått för lite utrymme i det moderna, svenska välfärdssamhället. Vår uppfattning i denna frågan är:

Samhället har underskattat betydelsen av form och konstnärlighet och de sociala, ekonomiska och ekologiska värden de speglar. Arkitekturen speglar ett förhållningssätt till naturen, till hur samhällen skall organiseras och byggas men också en syn på historia, utveckling och vad en människa är. Estetiken är de konstnärliga verksamheternas sätt att kommunicera.

Även frånvaron av ett konstnärligt medvetande har sin estetik. Den förmedlar då en allmän omedvetenhet, speciellt om formens och formgivningens påverkan på människors vardagsliv och kultur. Konstnärlig omedvetenhet kan också ge uttryck för direkt negativa upplevelser som brist på skönhet och harmoni eller vanmakt.

Med modernismens genombrott på 1930-talet, fokuserades det svenska samhällets intresse i bostadsfrågorna på funktionella och sociala frågor. De estetiska dimensionerna i byggandet tonades ner, delvis som en reaktion mot det tidiga 1900-talets stiltrender som nationalromantik och nyklassicism. Många uppfattade då dessa konstnärliga riktningar inom arkitekturen som ytligt estetiserande där boendets sociala och praktiska sidor och samhällsbyggandets hälsomässiga och hygieniska aspekter kom i andra hand. På detta sätt kom själva begreppet estetik att förknippas med ett ytligt stiltänkande och inte som ett mer samlat begrepp för arkitekturens förhållanden till samhället och dess konstnärliga påverkan på människan.

Under 1900-talets senare hälft har det kommit en reaktion mot denna förment nyttobetonade arkitektur. I första hand genom att intresset för byggnadsvård och bevarande har fått en helt ny tyngd. Vi upplever också ett starkt ökat medvetande och intresse för byggandets konstnärliga dimensioner och en diskussion kring den byggda miljös betydelse i våra liv. Tillblivelsen av ett "Arkitekturår" kan tolkas som ett uttryck för detta.

Med "Arkitekturåret" har staten givit kommuner, statliga verk, mm i uppdrag att under år 2001 spegla hur man ser på arkitekturen som en integrerad del av sin verksamhet. Utifrån de förutsättningar staten givit har Glesbygdsverket - med *Nationellt strategiskt handlingsprogram för skärgården* som utgångspunkt - valt att belysa bostadsfrågan i skärgården och utifrån den diskutera om det behövs någon form för "boplikt", som kan bidra till att hejda den negativa förvandling som sker i skärgården när helårshus förvandlas till fritidshus.

”Boplikt” och estetik

Valet av bostadsproblemet - och det till detta knutna behovet av en ev. ”boplikt” - och dess koppling till arkitekturfrågorna kan synas långsökt. Betraktar man estetiken i boendet och samhällsbyggandet, som inte bara ren formgivning utan något som speglar människors livsformer, kultur, får begreppen en djupare innebörd. I det perspektivet förmedlar arkitekturen och samhällsbygget inte bara människors liv i bygden utan också deras historia och makten över de livsvärden den lokala kulturen har utvecklat. Den historiskt framvuxna miljön är på det sättet en kvalitativ faktor för människors möjlighet till identitet och djupare förankring i sin hembygd. På detta sätt ger den estetiska dimensionen vardagslivet en rikare dimension. Den förmedlar bygdens historia och människornas kultur. Detta är också en viktig faktor för att ungdomen skall vilja bo kvar i eller återvända till hembygden. En väl bevarad men samtidigt levande bygd attraherar också människor att flytta till skärgården. Omvänt hotas skärgården som levande kultur när helårshus reduceras till fritidshus. Många av de livsvärden dessa miljöer förmedlar, mister sin tillgänglighet när helårsboende och andra verksamheter tvingas försvinna från det historiskt framvuxna samhällsbygget.

Men har då inte staten i sin bevarandepolitik slagit vakt om många av de arkitektur- och samhällsbyggnadskvalitéer, som finns i skärgården? Jo, men man har varken givit den bofasta befolkningen eller kommunerna möjligheten att behålla boende och verksamheter i dessa historiskt framvuxna miljöer. Detta gäller både hela fiskelägen, mer agrart präglade samhällsbildningar och enskilda skärgårdshemman. I stället har gällande förhållanden på fastighetsmarknaden lett till att dessa byggnader och miljöer reducerats till något många skärgårdsföreningar uppfattar som ”döda” samhällen. Ett riktigt samhällsliv försvinner och ersätts under några korta sommarmånader med ett till urban kultur knutet fritidsliv. Bevarandet av byggnader och miljöer förlorar då - utifrån vårt synsätt - sin grundläggande estetiska dimension. När människorna och deras till platsen knutna verksamheter och liv försvinner, mister - som man uttrycker sig på Gullholmen - platsen och dess byggnader sin ”själ”. Bevarandet av själva byggnaderna eller enskilda större, sammanhängande miljöer har naturligtvis ett värde i sig men saknar en grundläggande faktor av liv. Detta reducerar enligt vår uppfattning den estetiska upplevelsen. För den bofasta befolkningen blir inte sällan deras relation till byggnader och miljöer något, som berövats dem. En sådan upplevelse, av att andra ”tagit över” och exploaterar dessa miljöer för sina fritidsbehov, finns även när de näringsfång och det sociala liv, som en gång låg till grund för bebyggelsens tillkomst, ändras.

Omvandlingen av skärgårdens helårshus till fritidsbostäder orsakas av gällande regler på fastighetsmarknaden. Husen säljs till människor, som endast skall ha dem för fritidsändamål men som är villiga och kan betala mångdubbelt mer än någon bofast. Höga marknadspriser ligger sedan till grund för fastighetsbeskattningen och bidrar till att ytterligare reducera möjligheterna för kommunerna att behålla en bofast befolkning i skärgården.

I en nyligen genomförd undersökning riktad till skärgårdsbefolkningens intresseföreningar, utgör förvandlingen av helårshusen till fritidshus, den viktigaste orsaken till att de flesta skärgårdsbor ser mycket mörkt på framtiden. Ungdomen växer upp med att det bästa, det mest kvalitativa i

sina samhällen säljas ut som fritidshus. Samhällena mister inte bara en levande, social och estetisk miljö. De dras genom höga fastighetspriser, orimligt hög fastighets skatt och nya, marknadsanpassade verksamheter in i en mer urban och globaliserad ekonomi, som ytterligare reducerar den bofasta kulturens möjligheter att leva kvar i och förnya sina livsformer.



Kontrasten är stor mellan sommarens intensiva liv och den övriga delen av året i kust- och skärgårdssamhällen. Till exempel ligger hamnområdena så gott som öde. Samhällenas olika anläggningar och kulturellt skapade värden tas i anspråk av den del av fritidsfolket som har ekonomiska medel att köpa upp äldre hus, sjöbodas mm, medan den bofasta befolkningen trängs undan till samhällenas nybyggda ytterområden.

*Bilderna från Fjällbacka.
Quirin*

Foto: Bertil



Rapportens uppläggning

Rapportens karaktär och avsikt är tydlig. Vi vill med hjälp av exempel från våra grannländer diskutera problem och möjligheter för åretruntboende i skärgården. Vi vill visa på behovet av att en svensk ”boplikt” eller liknande lagstiftning erbjuds kommunerna, som ett medel för dem att stoppa en icke önskvärd konvertering av helårshus till fritidsbostäder. Vi har också understrukt att arkitektens sätt att påverka människornas levnadsvillkor inte är begränsad till formgivning i sig själv eller i bevarandet av vissa historiska miljöer. Arkitekturen är en socialt, ekonomiskt och ekologiskt sammansatt vardagskonst, som speglar människors kultur. Därigenom förmedlar den i sin estetik också makten över de enskilda samhällena, vem som kontrollerar deras beståndsdelar, historia och framtid.

Vad som händer, när stora delar av kust- och skärgårdssamhällenas bostäder, andra byggnader och anläggningar omvandlas till fritidsobjekt, har vi sammanfattat i en tolkning av de slutsatser man kan dra av en enkätundersökning Skärgårdarnas Riksförbund (SRF) genomförd under årets första månader. Detta redovisas i kapitel 1. På ett mycket tydligt sätt framgår här hur människor, som berövas makten över det egna samhällets utveckling, ser på sin framtid. Kapitlet avslutas med en redogörelse för hur man på det politiska planet tidigare försökt bemästra detta problem.

Vi vill också ge ett perspektiv på, att den inställning som finns i Sverige till ”boendeplikt” skiljer sig starkt från den som finns i våra grannländer. Vi redovisar därför i kapitel 2 hur man i våra grannländer ser på detta problem. Förhållandena på Åland, i Norge och Danmark skiljer sig nämligen drastiskt från dem i Sverige. I dessa länder försöker man genom olika typer av lagstiftning stödja och skydda den bofasta befolkningens levnadsvillkor genom att hindra helårshus mot att omvandlas till fritidshus.

I kapitel 3 resonerar vi om både mål och strategier för ett fortsatt arbete för att hindra försäljning av helårshus till fritidshus. I detta ingår bl.a. att utöver det etablerade samarbetet med SRF, utvidga detta till de svenska kommuner, som drabbas av omvandlingens negativa effekter och berörda statliga instanser i Norden och övriga länder inom EU-området.

Bilaga 2 redovisar en diskussion om hur en utbyggd svensk planlagstiftning, med erfarenheter från hur motsvarande lagstiftning fungerar i framför allt Danmark och Norge, kan visa vägen för en ”svensk boplikt”.

kapitel 1

Problembeskrivning

Om hur omvandlingen av helårshusen påverkar skärgårdens framtid

Som beskrevs i förordet är omvandlingen av helårshus till fritidshus ett uttryck inte bara för den bofasta befolkningens oförmåga att kunna konkurrera om bostäder som blir till salu, det är en process som påverkar stora delar av skärgårdens möjligheter att finnas kvar som levande bygd. I detta kapitel skall vi försöka beskriva och tolka hur en sådan process ser ut. Underlaget för de påståenden och den tolkning vi gör bygger på en enkätundersökning Skärgårdarnas Riksförbund, SRF, genomförd bland sina medlemmsföreningar och ett antal kommuner, som berörs av omvandlingens problematik. Enkäten skickades ut till sammanlagt 85 föreningar och kommuner, varav drygt hälften svarat.

Bostadsfrågan i skärgården

Vad karaktäriserar boende i skärgården? Svaret är givetvis inte enkelt. Som i många andra delar av landet förändras både bostadsvanor och bostadsformer. Det som är speciellt för stora delar av skärgårdsboendet - den storstadsnära skärgården undantagen - är att man bor i en slags glesbygd. Avstånden till service är ofta långa och tenderar att öka. Som kompensation för det som i ett modernt samhälle betraktas som lägesnackdelar, förväntar sig skärgårdsbon att kunna bo i eget hus och med möjligheter till visst fiske och - där sådana produktionsvillkor finns - mark för trädgård, eventuell husbehovsodling samt skog att hämta ved ur. Bostadens närhet eller kontakt med sjön samt tillgång till sjöbod betraktas också som delar i en sådan livsform, även om areella näringar som fiske, jord- och skogsbruk idag ger allt färre sin bärning.

Den bostadsform vi beskrivit ovan skall ses som bostad för ett traditionellt hushåll. På ålderdomen eller som ung kan behovet se annorlunda ut. Här kan man också se hur behoven och önskemålen förändrats. Det bli allt vanligare att unga människor inte vill bo kvar hemma tills de har råd att skaffa "eget" - vilket är liktydigt med ett eget hus - och att äldre i allt högre utsträckning flyttar till service- eller pensionärsbostäder. Men under den längre delen av sitt verksamma liv är det den egna bostaden man förknippar med att bo i skärgården.

I den statliga utredningen "Levande skärgårdar" från början av 1990-talet, kunde man konstatera att medelinkomsten i stora delar av skärgården låg under den genomsnittliga för riket. Förhållandena torde inte ha ändrats något nämnvärt sedan dess. Detta medför att bostaden som ett nödvändigt levnadsvillkor måste anpassas både ekonomiskt och praktiskt till de livsformer, som förekommer i skärgården. Det innebär kontantutgifter anpassade till hushållets inkomster och möjligheter till visst självhushåll för att reducera kontantutgifterna. Men det innebär också en bostad relaterad till platsens maritima präglade kultur och dess historia. Reduceras möjligheterna att uppfylla detta levnadsvillkor reduceras också både möjligheten och attraktiviteten att leva och

bo i skärgården. Och det är just detta som sker när fastighetspriserna rusar i höjden, skyhögt över den nivå ett bofast hushåll i allmänhet kan betala. Och som sten på börda växer fastighetsskatten i takt med de stigande priser fritidsboende betalar för helårshus.

Om den aktuella bostadssituationen

Det egna hemmet är alltså fortfarande skärgårdsbefolkningens dominerande bostadsform och idealbostad. Parallellt med denna har allt fler kommit att bo i hyresbostäder av olika slag. Detta kan självklart förklaras med bristen på egna hem till överkomliga priser.

Allmänt sett finns ett mycket stort behov av bostäder, både egna hem till rimliga priser och hyresbostäder. Särskilt svårt har det blivit för ungdomar och yngre familjer att få en bostad. De höga fastighetspriserna förvärrar självklart situationen. Bristen på kommunal mark lämplig för ny bostadsbebyggelse är omfattande och ett vanligt förekommande fenomen. Den mark, som skulle kunna vara lämplig för nybebyggelse, är inte sällan uppköpt för att exploateras med fritidshus. På vissa öar som till exempel Åstol finns överhuvudtaget ingen byggbar mark, vilket innebär att omvandlingen inte kan kompenseras med nybebyggelse.



Åstol är en av de öar där ingen byggbar mark finns kvar. När aretruntbostäder förvandlas till fritidshus kan det alltså inte kompenseras med ny bebyggelse. Foto: Harry Westermark

Att bygga nya bostäder är ändå en lösning för många hushåll liksom hyresbostäder i fler- eller enfamiljshus. På platser där samhällsbyggnaden har haft jordbruk som bas finns ofta möjligheter att stycka av en bit mark för en bostad. Denna markbit, som avstyckas till en enskild tomt, kan ofta erhållas av en släkting eller vän och till en rimlig kostnad. Men denna möjlighet saknas på många platser. Att centralt belägna bostäder omvandlas och att all nybebyggelse sker i en krans runt de gamla samhällskärnorna, innebär att den sociala och kulturella gemenskap, som funnits, tenderar att försvagas eller upplösas. Därmed reduceras också självklart en viktig kvalité och del av skärgårdslivet.

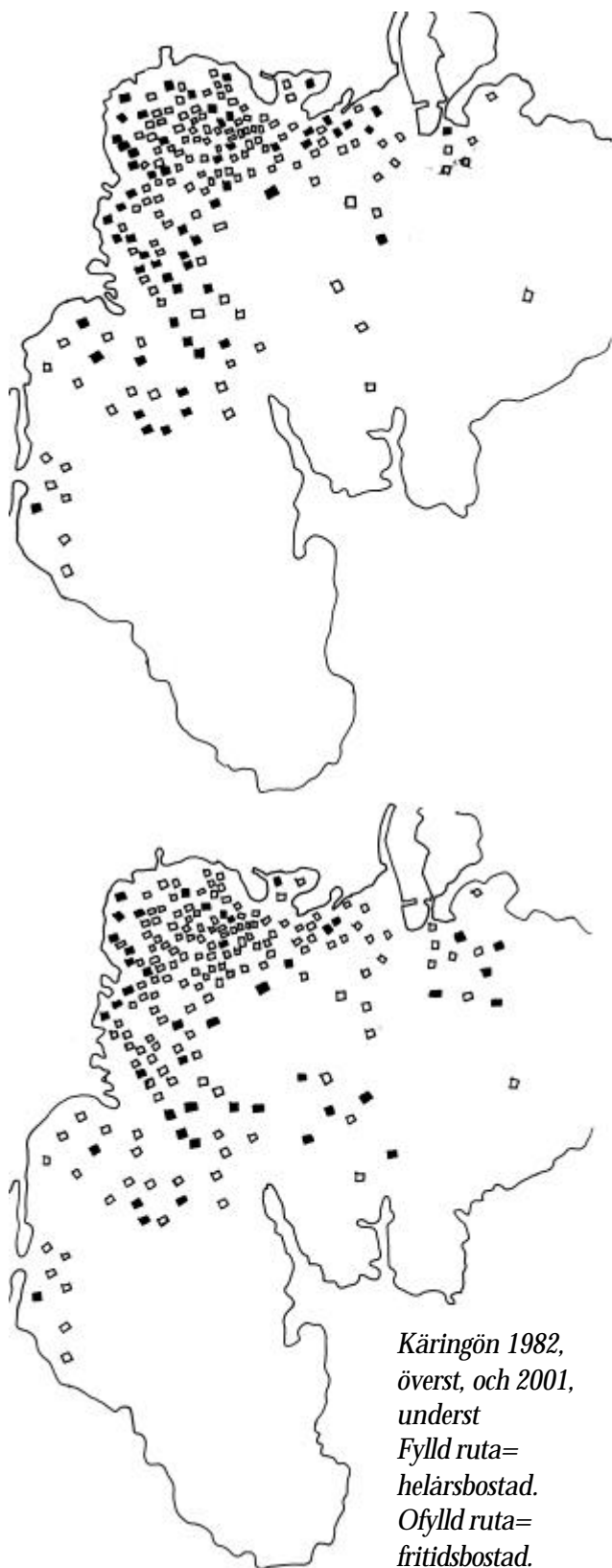
Omvandlingens omfattning

Omvandlingen av helårshus till fritidshus är mycket omfattande längs stora delar av kusten. Men norr om Gräsö i norra Roslagen upp till Luleå skärgård finns inte problemet. På vissa kustavsnitt, som i den storstadsnära skärgården utanför Göteborg, d v s i stadsdelen Styrso och i Öckerö kommun, upplevs heller inte omvandlingen som ett akut problem. Liknande uppfattningar finns i delar av Stockholms skärgård.

På andra kustavsnitt är problemet så mycket större. Östersjökustens skärgård, Hven, Sandhamn, Blidö-Frötunaskärgården och kustsamhällena längs Bohuskusten, speciellt de norra delarna, hör till de mest utsatta. Indikationer finns även på att de kustområden, som enkelt kan nås via Öresundsbron och färjorna mellan Helsingör och Helsingborg, utsätts för en omvandling av helårshus till fritidshus.

På vissa kustavsnitt har omvandlingen gått mycket långt. På t.ex. Karingön och Koster är ca 2/3 av helårshusen omvandlade till fritidshus medan på ostkusten och Hven genomsnittet ligger på 40 - 50 %. Även på öar som Vinön i Hjälmaran har omvandlingen blivit ett problem och redan är ca 1/3 av husen omvandlade.

På vissa platser har delar av samhällena, oftast själva "kärnan" eller den äldsta delen, nästan totalt omvandlats. Nya bostadsvanor och behov hos de fritidsboende medför inte sällan att invanda stigar och allmänna "platser" privatiseras. Under ca nio månader av året står dessa samhällskärnor som döda spöksamhällen och den bofasta befolkningen hänvisas till bostäder i en krans utanför kärnan, oftast i förhållandevis karaktärlösa villa- eller hyresbostadsområden. Så är det i Fjällbacka och samhällsföreningarna på orter som Smögen, Hunnebostrand, Bovallstrand, Hälleviksstrand, Hamburgsund, Gullholmen, Fiskebäckskil, Mollösund, m.fl. befarar en liknande utveckling om inget drastiskt inträffar.



Karingön 1982 och 2001

Karingön är ett samhälle som illustrerar utvecklingen i många skärgårdssamhällen. Omkring 1950 var i stort sett alla helårsbostäder bebodda året runt. Ett 30-tal år senare är endast en tredjedel av husen bebodda hela året. Befolkningen har minskat till omkring 120 personer. Orsaken till denna dramatiska förändring är strukturförändringar inom fisket som ledde till att de flesta av öns hushåll tvingades flytta. Hälften av de hushåll som flyttade behöll sina bostäder som "fritidsbostäder" även om de inte använde det begreppet. För dem var bostaden på Karingön hemmet.

I mitten av 70-talet vände utvecklingen. Det blev möjligt att vecko- eller dagspendla till arbetsplatser utanför ön samtidigt som det skapades vissa nya arbetstillfällen. Nu behövdes nya bostäder. Fördelaktiga statliga lån vid nybyggande gjorde köp av äldre hus mindre attraktiva. I slutet av 70-talet byggdes således fem nya helårsbostäder.

Sedan 1980 har ytterligare ca 25 helårsbostäder blivit fritidsbostäder, men bara ca en femtedel har behållits inom familjen. Höga fastighetspriser och med dem hög arvsskatt gör överlåtelse vid dödsfall allt svårare eller mindre attraktivt. Tre äldre hus, som tidigare var fritidshus, har blivit bebodda året runt. 11 nya hus har byggts under 80- och 90-talen, varav ett hyreshus med fyra mindre lägenheter. Men två av dessa nya enfamiljshus har därefter sålts till fritidsbostäder. Idag innebär frånvaron av statliga bostadslån att allt färre kan bygga nya enfamiljshus. Att köpa ett äldre hus som blir till salu är på grund av de höga priserna oftast uteslutet för den bofasta befolkningen. Befolkningen har minskat kraftigt under 90-talet. Kommunala strategier för att motverka denna utveckling har i stort sett saknats. Möjligheten att använda "boplikt" skulle avsevärt ha stärkt förutsättningarna för fler hushåll att bo på ön. Av det 30-tal bostäder som sålts sedan 1980 kunde ett stort antal till rimliga priser ha blivit attraktiva för helårsboende.

Omvandlingens orsaker och dialektik

Är då denna nedgång i helårsboendet inte en naturlig följd av minskande lokala försörjningsmöjligheter? Jo, självklart är detta en viktig orsak till att befolkningen minskat och helårshus konverterats. Redan efter andra världskriget reducerades till exempel antalet yrkesfiskare i Bohuslän med följd att många fick flytta därifrån. Vissa familjer behöll sina hus och använde dem som fritidsbostäder. Om något kvarboende syskon ville behålla föräldrahemmet var inte detta svårt. Försäljningssummorna var mycket låga och gjorde inlösen möjlig. När kvarboende föräldrar - eller mor- eller farföräldrar - dog kunde deras hus ärvas och tjäna som sommarbostad. Kontakten med hembygden kunde upprätthållas. Detta har blivit mer och mer omöjligt idag. När till exempel flera syskon skall arva ett hus räcker det med att ett syskon vill sälja för att huset måste avyttras. Extremt höga försäljningspris gör ofta inlösen omöjlig för det syskon som vill behålla huset. Omvandling av helårshus till fritidshus genom arv har därför minskat kraftigt. Svaren på Skärgårdarnas Riksförbunds enkät bekräftar detta.

Många skärgårdsbor, som mer eller mindre tvingades flytta när försörjningsmöjligheterna sviktade, sålde sina hus till sommargäster. Med de nya möjligheter till pendling och bättre levnadsvillkor, som uppkom på 1970-talet, förändrades emellertid situationen på ett mycket avgörande sätt. Pendling i egen bil eller med en starkt förbättrad kollektivtrafik gjorde det möjligt för de skärgårdsbor, som inte längre kunde försörja sig på hemorten, att dagpendla till nya arbetsplatser inom till exempel industrin eller offentlig förvaltning i en tätort.

När det blir möjligt att dags - eller veckopendla till sitt arbete, föreligger möjligheten att bo kvar i eller flytta tillbaka till skärgården. Turism och arbetstillfällen inom den offentliga sektorn ökar de lokala försörjningsmöjligheterna. Människor, utan tidigare erfarenhet av helårsboende i skärgården, kan se på skärgårdsboendet som ett realistiskt alternativ till ett förortsboende. Nu ökar befolkningen i delar av skärgården, mest i närheten av storstäder och där pendlingsmöjligheterna är goda.

Detta leder till att det uppstår en konkurrens om skärgårdens bostäder mellan personer, som vill bo i skärgården året runt och dem som bara vill ha ett fritidshus. Tidigt får den sistnämnda gruppen övertaget. Även om många skärgårdsföreningar redan på 1970-talet uppmärksammade behovet av en "boplikt", innebar tillgången till förmånliga statliga bostadslån att många föredrog att bygga en ny bostad. För att ge samma bostadskostnad fick ett "gammalt" hus bara kosta ca 1/3 jämfört med ett nytt. Detta innebar att efterfrågan på befintliga bostäder inte var så stark som idag. Redan var emellertid priserna på gamla hus för höga för att utgöra ett realistiskt alternativ. Sedan dess har marknadspriset på äldre hus bara ökat, under de sista fem åren nästan lavinartat. Människor med mycket gott om pengar erbjuder idag köpesummor för hus, som kan ligga upp till 10 - 20 gånger husets värde för ett bofast hushåll.

Under de tre sista decennier som gått, har i praktiken den bofasta befolkningen utestängts från att köpa helårshus, som blir till salu. Säljs ett hus till en bofast är det ofta till ett inflyttat hushåll med inkomster över det normala. Ofta blir de bofasta inte ens informerade när ett hus skall säljas. Försäljningen gäller idag inte bara äldre "fiskarstugor" eller skärgårdshemman. Relativt nybyggda bostäder, sjöbodnar, magasin och andra verksamhetslokaler har blivit attraktiva köpobjekt för fritidsändamål och säljs till skyhöga priser.

Situationen har förvärrats av att de statliga bostadslån, som fanns på 1900-talets senare hälft, inte längre har samma betydelse för att finansiera ett nybygge som tidigare. Det betyder att behovet att förvärva en äldre befintlig bostad har ökat samtidigt som priserna stiger. Många kommuner är dessutom helt passiva när det gäller att planera för kommunala bostadstomter, som till exempel på Kärtingön. Många kommuner säljer i stället ut tomtmark till fritidshuspekulanter. Även om vi inte ser nybyggande som ett skäl att acceptera att de äldre bostäderna konverteras, måste man emellertid konstatera att många kommuners passivitet och kortsiktiga ekonomiska tänkande förvärrat situationen för skärgårdsbefolkningens möjligheter att bo kvar i sina samhällen.

Omvandlingens konsekvenser för befolkningsutvecklingen

Omvandlingen får många konsekvenser. Den mest uppenbara är tomma hus när sommar-månaderna förflutit och ”vinterdöda” samhällskärnor. En annan och mer hotande utveckling är den långsamma minskningen av befolkningsantalet. Den sker i stora delar av skärgården och är inte enbart ett resultat av bristande försörjningsmöjligheter. Inte sällan finns försörjnings-möjligheter både lokalt och inom pendlingsavstånd men det saknas bostäder anpassade till lokala levnadsvillkor. Redan idag finns ett stort antal öar, som helt avfolkats. Gåsö och Kornöarna i Lysekils kommun hör till dessa helt vintertomma samhällen. På många platser sker, samtidigt som befolkningsantalet krymper, en förändring av befolkningssammansättningen som är mycket hotande. Andelen äldre ökar medan barnens och ungdomens antal minskar. Nordkoster och Hanö är exempel på en sådan utveckling. Den beror till stor del på avflyttning av yngre hushåll. På en del platser förstärks denna tendens genom att pensionerade sommargäster mantalsskriver sig i sina fritidshus.

Bristen på bostäder anpassade till befolkningens ekonomiska levnadsvillkor har självklart en stor del i denna utveckling även om också andra faktorer som bristande service spelar in. På t.ex. Bohus-Malmön flyttade ett tiotal barnfamiljer, när den lokala låg- och mellanstadieskolan flyttade. Även tillfälliga nedgångar i försörjningsmöjligheterna får snart drastiska konsekvenser på en ort där bostadskostnaderna är mycket höga. En jämförelse med förhållandena i den åländska skärgården blir här intressanta. EU-inträdet har i princip nästan helt slagit ut den tidigare, förhållandevis stora grönsaksproduktionen på Åland, samtidigt som yrkesfisket så gott som helt försvunnit. Men detta har inte medfört den drastiska avflyttning som blivit följden om samma sak inträffat i den svenska skärgården. De förhållandevis låga bostadskostnaderna gör det lättare att bo kvar och se i vilken utsträckning lokala initiativ och kunskaper kan ligga till grund för nya försörjningsmöjligheter.

Den kortsiktiga men ändå nödvändiga åtgärden för att hejda en onödig avfolkning är att det byggs hyresbostäder och planeras för egnahemsbebyggelse åt bofasta. Detta hjälper i första hand ungdomar och yngre familjer att bo kvar eller flytta till orten. De har ju i allmänhet de sämsta möjligheterna att skaffa en egen bostad.

Självklart får, utöver boendekostnadernas storlek, bostädernas utformning och placering en stor betydelse för lusten att flytta till dessa bostäder. Härvidlag utgör strandskyddet många gånger ett direkt hinder att bygga till skärgårdskulturen anpassade bostäder.



*Kust- och skärgårdssamhällena domineras allt mer av äldre, eftersom fastighetspriserna är så höga att ungdomar och yngre hushåll bara i undantagsfall har möjlighet att köpa ett eget hus. På kort sikt kan hyresbostäder lösa bostadsbehovet, men inför utsikten att aldrig kunna få ett eget hem framstår framtiden i skärgården som allt mindre attraktiv.
Foto: Bertil Quirin*

Omvandlingens effekter för de lokala försörjningsmöjligheterna

Självklart finns det ett både direkt och indirekt samband mellan omvandlingen och de lokala möjligheterna till försörjning. Det direkta sambandet är att även verksamhetslokaler omvandlas. Liksom bostäderna köps de upp till priser de bofasta inte kan konkurrera med. Idag gäller detta inte bara magasin och sjöbodars utan fabrikslokaler och hela hamnområden. I till exempel Sotenäs kommun finns gott om exempel på sådana uppköp.

Självklart kan kommunerna med de medel som redan idag står till buds, hindra delar av en sådan utveckling. Ändrad användning av till exempel en fabrikslokal eller ett hamnområde kräver i allmänhet en ny detaljplan som kommunen måste godkänna. Många gånger är emellertid den tänkta köpeskillingen så stor att kommunerna mer eller mindre ställs i en situation där de "tvingas" godta säljarens krav. Att neka en funktionsomvandling kan upplevas som ett intrång i den fria marknadens oskrivna regler. Att hindra eller neka en funktionsomvandling av till exempel en tom fabrikslokal handlar ofta om att dra undan en stor inkomstmöjlighet för en privatperson eller ett lokalt företag.

De indirekta effekterna kan vara svåra att se. Höga priser på fastigheter får som bieffekt stigande priser på annan mark. Detta reducerar möjligheten för människor som vill använda marken produktivt, dvs. för djurhållning och odling. I all mark ser ägaren de vinstmöjligheter en exploatering för fritidsändamål medför. Arrendeavgifter för bete och odling är i det sammanhanget löjeväckande små. Skärgården, som till sin karaktär är en slags areellt grundad kultur, dras in i ett urbant ekonomiskt system, som reducerar dess produktionspotential och därmed också människornas levnadsvillkor. "De tynar bort", sammanfattar en samhällsförening situationen.

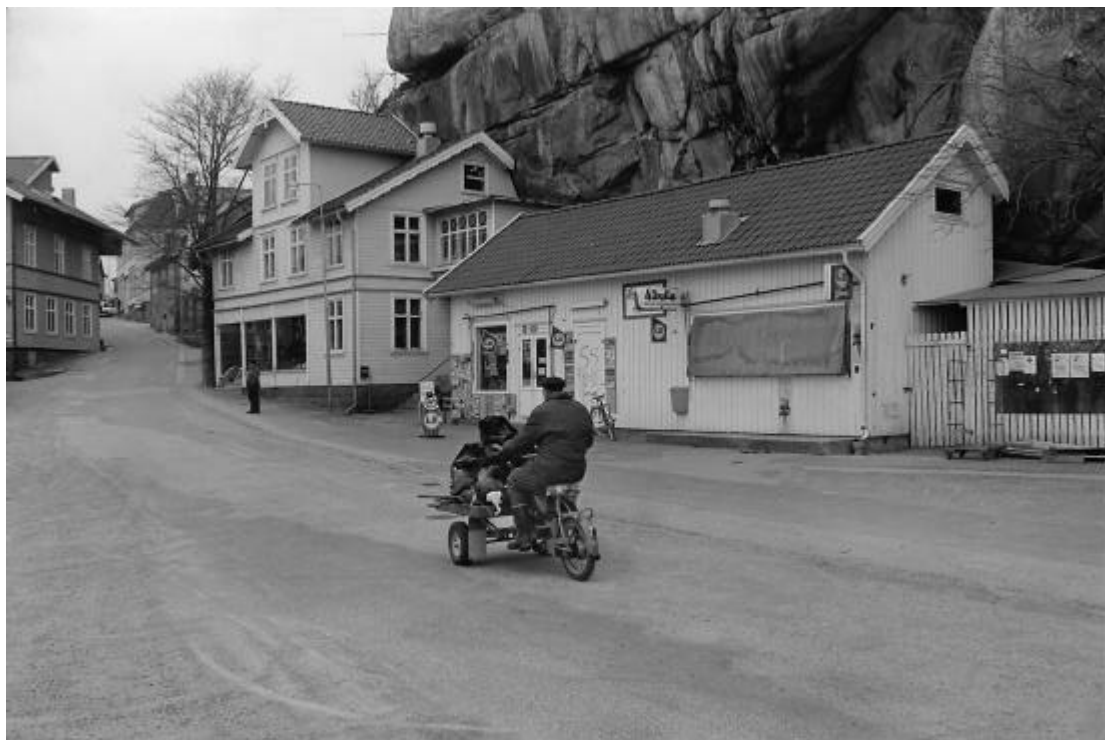
Det kan också uppkomma konflikter mellan traditionella näringar som t.ex. fiskberedning och nyvunna fritidshusägare. Höga fastighetspriser leder i sin förlängning också till en mer urbant eller globalt påverkad ekonomi, där de traditionella försörjningssätten med förhållandevis mindre pengar, små bostadskostnader och inslag av självhushåll och viss byteshandel i första hand kanske inte främst framstår som omoderna utan mer som omöjliga att realisera. I sin förlängning gör detta att platsen kan framstå som utan en egen framtid. Dess särdrag och kvalitéer, dess identitet eller "själ", försvinner och med det inte bara bygdens sociala liv utan också kunskaperna om hur dess naturgivna förutsättningar kan brukas på ett uthålligt sätt. (Detta innebär bland annat att utvecklingen går tvärs emot de mål staten formulerat för skärgårdens framtid i SOU 2000:67, "Levande skärgård". jfr. kap 2)

Omvandlingens effekter på den lokala servicen

Omvandlingen av helårshus till fritidshus är en viktig orsak till att många skärgårdssamhällen hamnar i en "negativ spiral". Förutom de effekter som beskrivits ovan får denna spiral också negativa effekter för den lokala servicen. "Långt till allt", tycker många av de skärgårdsföreningar, som karaktäriserar omvandlingens effekter. Den enda service, som tycks oberoende av den minskande befolkningsutvecklingen är kollektivtrafiken. Ju längre bort skolor, daghem, servicebostäder, pastorexpeditioner, vårdcentraler, sjukhus, fackhandlare, banker, försäkringskassor, etc. kommer desto mer ökar behovet av att kunna resa till de platser där service är tillgänglig. Kollektivtrafiken, särskilt båttrafiken, behövs ju också för att klara de fritidsboendes och turisternas resor.

Ibland anförs turisternas och sommargästernas närvaro i skärgården som en förutsättning att upprätthålla dagligvarubutik och kollektivtrafik under det man brukar kalla "vinterhalvåret", det vill säga från mitten på augusti till mitten på juni. Otvivelaktigt ligger det en viss sanning i detta. Men samtidigt är det viktigt komma ihåg att om fler människor var helårsboende i skärgården skulle till exempel underlaget för handlarna öka. Det behövs till exempel sex till nio "sommarfamiljer" för att köpa lika mycket dagligvaror som en bofast familj gör. En reflexion. Billig och tät kollektivtrafik är bra. Den behövs om den arbetspendling, många samhällen behöver för att upprätthålla viss basservice som dagligvarubutik och skola, skall vara möjlig. Men goda förbindelser med en centralort, speciellt om den är landbaserad, anförs ofta som motiv när stat och kommun skall dra in på skolor, vård och annan service. Anholt, en liten dansk ö med 150 fastboende, 36 distansminuter från fastlandet och med fyra turer till fastlandet per vecka, har daghem, låg-, mellan- och högstadieskola, servicebostäder för äldre, präst, läkare,

post, vinteröppen krog, dagligvarubutik, lokal kvällsundervisning i "nästan allt", ridskola för barn etc medan Bohus-Malmön med ca 350 bofasta, en knapp distansminut från land och med en tur i halvtimmen till fastlandet, får nöja sig med affär, brevbärare och viss studie- och föreningsverksamhet på kvällstid. Att detta släcker framtidstron och avhåller folk att flytta till eller försöka stanna kvar i dessa samhällen kommer klart till uttryck i Skärgårdarnas Riksförbunds enkät



Höga fastighetspriser gör att den lokala servicen dras in i en globaliserad ekonomi där priserna inte anpassas till de lokala näringsidkarnas nivå. Fler och fler butiker köps upp av utomstående som bara har öppet under de lukrativa sommarmånaderna. Resten av året står butikerna tillbommade.

Foto: Bertil Quirin

Omvandlingens påverkan på den kommunala planeringen

I den enkät om omvandlingens effekter, som ligger till grund för denna problembeskrivning, är ett intryck mycket klart. Kommunerna möter omvandlingen på mycket olika sätt. Deras politik får stora effekter för möjligheterna att kompensera uppköpen av helårshus till fritidshus. Det tog till exempel Strömstad kommun 16 år från det att den lokala samhällsföreningen hade uppmärksammat på behovet av hyresbostäder tills de stod färdiga. Under tiden hade man sålt ut två lärarbostäder vilket skapat stora svårigheter att få kompetenta lärarkrafter till ön. I ett visst skede ville kommunen i stället dra in mellanstadiet. Trots att kommunen har mark, har de inte planlagt för kommunala tomter. För att slippa betala den mark kommunen behöver, när ett reningsverk skall anläggas, byter man i stället bort kommunal tomtmark till en privat markägare. Denne skall exploatera marken för tomter till fritidsboende.

I de svar skärgårdsföreningarna gett oss, poängterar många behovet av en mer restriktiv och medveten markpolitik från kommunernas sida. Kommunerna måste dels skaffa sig kontroll över strategiska markområden, dels vara rädda om sitt eget markinnehav. Det sistnämnda innebär bl.a. att kommunen inte skall sälja ut sin mark utan i stället arbeta med andra upplåtelseformer som bostadsrätt eller arrende. Den kommunalt ägda marken får inte uppfattas som en bricka i ett administrativt och ekonomiskt företagande utan som en gemensamt ägd resurs, en försäkring skärgårdens ungdom och barn har att kunna bo och arbeta i sin hembygd.

Reservatsfrågorna är en fråga som bekymrar många skärgårdsbor. Reservaten tillkommer ofta utifrån ett i och för sig lovvärt men utpräglat sektorintresse. När till exempel staten ville ge stora markområden på Koster status av naturreservat stadfäste kommunen detta, trots befolkningens protester. Öborna menade att staten i första hand ville skydda rekreativa intressen, inte produktiva. I sin iver att skydda naturen mot exploatering tog staten ej heller hänsyn till kommande generationers bostadsbehov. Några eftergifter gjordes. Reservatets omfattning minskades något och vissa områden skulle få upplåtas för camping och stugbyar. Men alla möjligheter att få planera ny bebyggelse i oexploaterade strandområden uteslöts. Det rörliga friluftslivets intressen fick inte reduceras. I dessa frågor fick staten kommunens stöd.

Strömstad kommun har inte varit ensam i en sådan turism- och rekreationsinriktad skärgårdspolitik. Nu försöker man emellertid gå andra vägar för att stödet för den fastboende befolkningens levnadsvillkor skall stärkas. Lokala utvecklingsplaner tas fram i samarbete med lokala föreningar. Kommunen förhandlar om markinköp för kommunala villatomter. Samarbetet med de bofasta får fastare former. Gemensamma mål och strategier kan formuleras.

Mycket av den kritik som riktas mot kommunerna från skärgårdsföreningarna är en konsekvens av de stora kommunreformer som genomförts under 50- och 70-talen. Då reducerades antalet kommuner till ca 1/10. Samtidigt försvann ungefär 60 % av antalet förtroendevalda politiker. I denna centraliseringsprocess har skärgården i många fall blivit ett slags utkantsområde, där befolkningen har speciella behov av levnadsvillkor. Den politiska representationen för att hävda dessa levnadsvillkor är dock många gånger otillräcklig jämfört med situationen före kommunreformernas genomförande. Vill man få perspektiv på detta problem erbjuder våra grannländer intressanta och viktiga jämförelseobjekt. Där agerar många kust- och skärgårdskommuner efter delvis andra överlevnadsstrategier för skärgården än dem som kännetecknar många svenska kommuner. I den politiken finns ofta också någon form av "boplikt" som ett självklart medel att värna lokal kultur.

Nya områden behövs men löser inte problemet

Kan då inte problemet med omvandling lösas genom att det byggs nya bostäder anpassade till skärgårdsbefolkningens behov och förnyade levnadsvillkor? Jo, till viss del. Det behövs genomgångsbostäder för folk som vill flytta till skärgården, men inte vill börja sin nya tillvaro med att behöva bygga en ny bostad. Det behövs också pensionärs- och servicebostäder för äldre och

handikappade samt ungdomsbostäder. Det finns också människor i skärgården som inte vill bo i gamla hus utan vill bygga nytt.

Men att lösa skärgårdsbefolkningens behov genom att exploatera nya områden löser inte det problem vi beskrivit ovan. Dessa områden ligger idag oftast utanför de egentliga samhällskärnorna och på platser man av olika anledningar inte valde när samhällena växte fram. Orsaken till detta finns i ortens historia; De bästa, mest funktionella och attraktiva områdena är redan bebyggda. Idag är det svårt att hitta motsvarande lägen, bl.a. för att det moderna strandskyddet hindrar en exploatering av strandnära områden. Nya områden byggs därför oftast minst ett hundratals meter från själva kustlinjen. Dessa nya områden mister inte bara förbindelse med samhällets historia och dess "själ", de mister också det som många gånger är den typiska boendekvaliteten i skärgården, kontakten med vattnet. Nya områden tenderar att i stället för att utveckla det unika, som finns i varje skärgårdssamhälle, bli anonymt och likt ett vanligt svenskt förortsområde. Under sådana villkor är det inte förvånansvärt att lusten att flytta till eller bo kvar i skärgården minskar.

Omvandlingen motverkar långsiktiga mål och grundläggande synsätt på kulturell mångfald

Något måste göras för att stoppa omvandlingen av helårshus till fritidsbostäder. Anledningarna till detta är två. Det ena är, av de skäl vi beskrivit ovan, att konverteringen berövar skärgårdsbefolkningen rätten till sin hembygd. Många upplever uppköpen som en slags "kolonisation". Bostäder i levande bygd, om än med strukturella utvecklingsproblem, får inte förvandlas till fritidshus för människor från andra kulturer och med annan hemort. Effekterna av detta har vi skisserat ovan.

Det andra är att statens miljö- och hushållningsmål för skärgården inte kan uppnås utan en bofast befolkning. Detta är tydligt formulerat i Miljövårdsberedningens "Levande skärgård", SOU: 2000:67. Frågan är naturligtvis också om den turistiska attraktiviteten i skärgården kan behållas utan att där bor människor året runt? I en för några år sedan genomförd utredning inom EU, "Ruralchange", kommer man till en liknande slutsats: Om inte förvandlingen av helårshus till fritidshus stoppas kommer platser, som är populära för fritidsboende, att hotas av avfolkning eller en kraftig befolkningsminskning. Det sistnämnda skulle i första hand drabba människor knutna till areella näringar som jordbruk och fiske.

Tidigare försök att introducera en "svensk boplikt"

Problemet med att helårshus i skärgården köps upp av folk, som bara skall använda dem för fritidsändamål, har stått på många skärgårdsföreningarnas agenda under i varje fall de senaste 30-40 åren. Trots att problemet ökat har ingen åtgärd vidtagits från statsmakternas sida. I den så kallade "Fritidsboendekommittén", som avgav sin slutrapport 1982 (SOU 1982:23), diskuterades behovet av en reglering, dock utan att detta ledde till någon åtgärd.

Efter starka påtryckningar från skärgårdsföreningar och vissa kommuner på västkusten, tillsattes en utredning med det direkta syftet att föreslå riksdagen att anta en så kallad förvärvslag. Av olika anledningar ledde emellertid utredningen, SOU 1988:73, ”Omvandling av permanentus till fritidshus”, inte till någon proposition i riksdagen.

Anledningarna till detta tycks ha varit många. En var det stundande EU-inträdet. Statsmaktens jurister ansåg inte en sådan lagstiftning förenlig med det så kallade Romfördragets principer om fri rörlighet för människor, kapital, varor och tjänster. En annan var att många riksdagspolitiker blev tveksamma då lagförslaget inte fick det odelade stöd från västkustkommunerna, som man förväntat sig. Enligt skärgårdsföreningarnas språkrör i Bohuslän berodde detta till stor del på att det drevs en stark propaganda mot förslaget både i den lokala pressen, främst den på västkusten dominerande Göteborg-Posten, och av många politiker.

Propagandan innehöll direkta felaktigheter som att arvsrätten var hotad och att det var staten som centralt skulle bestämma var förvärvslagen skulle tillämpas, det vill säga man skulle åsidosätta kommunernas suveränitet. I massmedia gjorde man också stor affär av att människor, som bodde i skärgården och av en eller annan anledning ville eller måste flytta därifrån, skulle bli ”livegna” då deras hus med stor sannolikhet skulle bli svåra att avyttra på en lokal marknad. Kunde bostaden säljas till någon bofast skulle det ske, menade man, till ett underpris som skulle medföra en stor ekonomisk förlust för husägaren. Detta skulle i sin tur reducera eller kraftigt begränsa personens möjligheter till en någorlunda likvärdig bostad på en annan ort, där en fri fastighetsmarknad rådde.

Påståendena var både felaktiga och överdrivna. Att skärgårdsbor vid en försäljning skulle få ett betydligt lägre pris om köparna begränsades till den bofasta befolkningen än om presumtiva fritidsboende fick bestämma prisnivån, var emellertid rätt. Det var just avsikten med att införa en förvärvslag.

”Boplikt” efterlyses i många program och utredningar. Skärgårdarnas Riksförbund, SRF, är den organisation som längst drivit behovet av en svensk ”boplikt”. Innan SRF var en gemensam organisation för de flesta svenska skärgårdsföreningar, drev en av dess medlemsorganisationer, Bohusläns Skärgårdsråd, frågan. Idag finns behovet av en eller annan form för ”boplikt” inskriven i SRF:s men också i Folkrorelserådets ”Hela Sverige ska leva” handlingsprogram, ”Landsbygdspolitiskt program” (år 2000).

Men även den statliga Miljövårdsberedningens sakkunniga för i utredningen SOU 2000: 67, ”Levande Skärgård - utvärdering av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen”, ett resonemang kring behovet av en svensk ”boplikt”. Beredningens uppmärksamhet på problemet skall ses i perspektivet av att de bedömer att deras grundläggande mål för en uthållig utveckling i skärgården inte kan uppnås utan en bofast befolkning.

kapitel 2

Hur våra nordiska grannländer motverkar omvandling av helårsbostäder till fritidshus

Begreppet ”Boplikt” är medvetet valt i relation till den problematik som finns kring boendet i skärgården. Begreppet skall associera till ”plikt” eller skyldighet att använda helårshus för just det syfte de är byggda, nämligen att användas för bofast liv. Därvidlag är det viktigt att inte bara se bostaden som en funktionell del i sig utan som del i ett samhällsbygge och med de olika typer av livsvärden och estetiska kvalitéer som är förknippade med själva platsen.

I dag saknas någon form för lagstiftning eller praxis som hindrar helårshus att omvandlas till fritidsändamål. En sådan lagstiftning finns och tillämpas på många ställen i Europa. Problemet har som nämnts belysts i en av EU tillsatt utredning, ”Ruralchange”. Vi har valt att se hur man i våra närmaste grannländer, i Danmark, Norge och på Åland skaffat sig instrument för att lösa problemet med funktionsomvandling av helårshus till fritidsändamål. Där står man inte handfallen inför en utveckling där enbart tillgången till mycket pengar skall diktera utvecklingen i kust- och skärgårdsområdena. Trots EU-medlemskapet har både Danmark och Åland en lagstiftning som hindrar omvandlingen av helårshus till fritidshus. Norge har en speciell lag med vars hjälp kommunerna till stor del kan hindra en omvandling.

I de följande avsnitten skall förhållandena i Danmark, Norge och på Åland skisseras. Vi har ansträngt oss att göra redogörelsen på ett sätt som visar både det som är gemensamt och det som skiljer. Redogörelsen avslutas med en sammanfattande kommentar. I bilaga 2 redogör vi mer ingående för hur planlagstiftningen ser ut i dessa länder och jämför med Sverige.

Åland

Bakgrund

Landskapet Åland har en särställning i Finland genom att det har en viss självständighet. Den erhöles 1921 när Nationernas Förbund engagerades för att lösa en konflikt om Ålands nations-tillhörighet. På Åland fanns en stark nationalistisk rörelse som önskade en återförening med Sverige, vilket Finland motsatte sig. Ålänningarna var rädda för att en anslutning till Finland skulle medföra att de förlorade sitt språk och sin kultur. Nationernas Förbund gick emellertid emot ålänningarnas önskemål. Åland anslöts till Finland men garanterades ett viss självstyre. Det konstituerades i självstyrelselagen, som bland annat skulle ge landskapet rätt att stifta egna lagar.

1952 vidtog Ålands landskapsstyrelse det så kallade hembygdsrättsinstitutet, som skulle skydda och stärka ålänningarnas kontroll över sitt eget samhälle. Hembygdsrätten bygger på härstam-

ningsprincipen. Den innebär att alla personer som är födda på Åland automatiskt erhåller hembygdsrätt och behåller den så länge de bor på Åland. Vid frånflyttning behåller man dock sin hembygdsrätt i fem år, men man kan erhålla rätt att förvärva en sommarstugetomt.

Utöver härstamningsprincipen kan hembygdsrätt förvärfvas av personer, som bott på Åland minst 5 år och är svensktalande. Hembygdsrätten ger innehavaren rätt att rösta, valbarhet i åländska val, att köpa fastigheter och bedriva näring på Åland. Rättigheten, som är ett undantag från EU:s generella politik, var ett av Finlands krav för anslutning till EU.

När vi i fortsättningen beskriver och diskuterar bostadsförhållandena på Åland gäller det skärgårdsområdena. De utgörs av 6 små kommuner. Invånarantalet i dessa är mycket lågt. Den med minst befolkning, Sottunga, har bara 132 invånare. Av olika anledningar stöder både Finland och Landskapsstyrelsen att dessa små kommuner kan bibehållas i skärgården. I Finland har man en särskild så kallad sÄrlagstiftning för skärgården, då man anser att den inte kan fungera som kommuner på land. Med hjälp av skattebidrag, som staten och Landskapsstyrelsen anslår för att kompensera skärgårdens lägesnackdelar, drivs dessa små kommuner på ett sätt som framstår som rena önskedrömmen - sett ur ett svenskt skärgårdsperspektiv. Förutom en fullt utvecklad barn- och äldreomsorg samt låg-, mellan- och högstadieskola i varje kommun finns en politisk organisation, som ger skärgårdsbefolkningen en reell makt och ett inflytande över sin hembygd. Samtidigt framstår denna politiska organisation, som ett avancerat föredöme på lokal demokrati.

Bostadsfrågan i Ålands skärgård

Hembygdsrätten har en mycket stor effekt för bostadsförhållandena i den åländska skärgården. Genom att det i princip bara är på orten mantalsskrivna personer med hembygdsrätt som kan köpa bostäder, verksamhetslokaler och mark får detta en starkt prisdämpande effekt. (Undantag gäller dock för så kallade aktielägenheter. För dem krävs inte hembygdsrätt)

Hembygdsrättens tillämpning i praxis innebär att priserna är anpassade till den lokala betalningsförmågan, d v s vad människorna kan erhålla ur de lokala försörjningsvillkoren. Fastighetsskatten bestäms på kommunal nivå. Ingen skärgårdskommun tar dock ut någon fastighetsskatt för fastboende. (En begränsad fastighetsskatt läggs på fritidsstugeägare) Det innebär att bostadskostnaderna jämfört med svenska förhållanden är mycket låga. Det innebär också att bostadsfrågan egentligen inte är ett stort problem för dem som vill bo kvar i eller flytta till skärgården. Problemet kan vara att hitta en hyresbostad till dem, som vill flytta till en kommun men saknar hembygdsrätt.

Bostadsförhållandena i denna skärgård skiljer sig alltså mycket från förhållandena i Sverige. Problemen finns främst när det gäller försörjning. Avstånden till det så kallade "Fasta Åland" är långa och transporterna sker både på land och med färjor. Det innebär att möjligheten till dagspendling är starkt begränsad. Befolkningen får därför i första hand sin försörjning ur lokala, traditionella näringar samt långpendling till arbeten inom till exempel sjöfarten. Effekten av EU-inträdet har emellertid varit förödande för försörjningen genom att villkoren för jordbruk, trädgårdsodling och yrkesfiske radikalt försämrats. Detta har otvivelaktigt satt sina spår i form av en viss avflyttning orsakad av mindre lönsamhet inom basnäringarna. Öarna får idag söka

andra, lokala försörjningsmöjligheter. I den uppkomna situationen innebär emellertid hembygdsrätten ett stöd på det sättet att man på grund av låga bostadskostnader inte tvingas till paniklösningar eller avflyttning. Hembygdsrätten blir på det sättet inte bara ett skydd mot uppköp av helårsbostäder till fritidshus utan också ett stöd för att försöka förnya en ekonomi anpassad till lokala försörjningsmöjligheter. Vad detta kommer att innebära för de framtida försörjningsmöjligheterna är det dock svårt att ha en bestämd uppfattning om. Många ser den expanderande turismen som en framtida verksamhet.

Problem

Självklart kan och ger en lagstiftning som hembygdsrätten vissa problem när en lokal ekonomi konfronteras med en mer internationell eller globalt präglad marknadsekonomi. Ett sådant problem är att de låga markvärdena inte kan användas som säkerhet vid banklån. Detta innebär att en person, som till exempel skulle vilja investera i en ny verksamhet, kan få svårt med kreditgivning. Problemet har man försökt lösa genom att Landskapsstyrelsen på Åland går in och ger investeringslån.

Att näringsrätten är knuten till hembygdsrätten har också diskuterats bland ålänningarna. En del menar att detta förhållande avhåller ”utländska investerare” från att etablera sig på Åland. Andra menar att detta i realiteten inte är ett problem. Är en företagare seriös och kan övertyga Landskapsstyrelsen och aktuell kommun om sin planerade verksamhet, är det relativt lätt att erhålla dispens.

I bostadsfrågan förhåller det sig på ett liknande sätt. Redan efter ett par år kan man få dispens att köpa en fastighet, för vilken också lagfart kan erhållas. Dispensen förutsätter att man avgivit en bindande så kallad ”helårsdeklaration” och ger då personen besittningsrätt till sin fastighet. Om det i fastigheten ingår del i samfällighet eller sjöbod ges bara så kallad vilande lagfart tills personen erhållit full hembygdsrätt.

Hembygdsrätten leder till att bostadens karaktär av vara motverkas. I stället poängteras dess betydelse som social rättighet och en del av en kulturell helhet. I praktiken innebär det att man vid en försäljning inte kan räkna med att göra en ”vinst” utan erhåller något som närmar sig bruksvärdet, inte det marknadsvärde som erhålles vid försäljning i Sverige. Detta kan ge problem. Om till exempel en skärgårdsbo skall flytta till Mariehamn, där priserna på bostäder ligger högre än i skärgården, räcker försäljningssumman för huset i skärgården inte till för att köpa motsvarande hus i Mariehamn. Att husen säljs på en lokal marknad kan också medföra svårigheter med att få tillbaka investeringar i till exempel stora bostadsytor och dyrbar inredning. Det kan också dra ut på tiden innan huset blir sålt. Byggnadsaktiviteten i skärgården får heller inte den förhållandevis stora omfattning, som den fått i de delar av den svenska skärgården där omvandlingen är som störst.

Trots dessa olika typer av problem tycks ålänningarnas grundläggande inställning till hembygdsrätten vara orubbad. Dispensmöjligheter och övergångsformer från icke medborgarskap till full hembygdsrätt ger systemet både fasthet och den flexibilitet ett modernt samhälle kan kräva.

Om hembygdsrätten ensam kan bli det medel med vars hjälp skärgården kan överleva återstår dock att se.

Planering

Jämfört med till exempel Sverige, Norge och Danmark är planeringssituationen inte särskilt utvecklad. Hembygdsrätten och dess olika konsekvenser i form av rättigheter och skyldigheter ligger också utanför planeringens landmärken. Regionplanekontoret lades ned för ett tiotal år sedan. Dess arbete hade mest inriktats på reservatsfrågor och naturskydd och sågs i princip som avslutat. Kommunerna skall upprätta kommunöversikter, men endast Mariehamn är klar med sin plan.

Den allmänna inställningen i skärgården till planering, är enligt de personer vi mött, att ”var och en skall kunna använda sin mark efter eget tyckande”. Strandskyddet är heller ingen stor fråga och regleras till viss del genom hembygdsrätten. En inställning vi mötte var att folk skall få lov att bygga vid stränderna - men anpassat och vackert. I ett skärgårdslandskap förväntar man sig en vacker, strandnära bebyggelse, inte att husen skall ligga långt upp på land. En nog så intressant tanke för svenska strandskyddsfundamentalister.

Norge

Bakgrund

I början på 1900 -talet upptäckte rika engelsmän Norges stora tillgångar på jordbruksmark, fiskevatten och jaktmarker. Men engelsmännen hade inte hunnit göra så särskilt omfattande förvärv innan den norska staten insåg faran med detta. Snart förelåg en så kallad ”konesjonslov”, det vill säga en lag som gav kommunerna rätt att begränsa denna handel. I princip innebar lagen att alla markförvärv över 5 000 m² krävde kommunalt tillstånd. För att få detta tillstånd ställdes krav med vars hjälp faran för engelska uppköp kunde avväjas. ”Konesjonsloven” har sedan dess förändrats men dess tyngdpunkt - att hindra spekulation med jordbruksmark - har legat fast. I lagen ställs bland annat krav på att en jordbrukare skall bo på sin gård.

”Konesjonsloven” har en möjlighet att utvidgas till att gälla alla fastighetsköp, så kallad ”0-konesjon”. Kommunerna kan ansöka hos staten om detta. Som sådan ger den kommunerna en juridiskt hållbar rätt att hindra helårshus att omvandlas till fritidsbostäder. Rätten ger dock inga möjligheter att förhindra att helårshus genom arv omvandlas och lagen omfattar ej heller köp av en enskild tomt utan byggnad. Idag tillämpar ett 70-tal kommuner av totalt 436 stycken denna möjlighet. Fler står i tur. I takt med att de personer, som söker en fritidsbostad i traditionella helårssamhällen blir fler och vidgar sitt intresseområde, upplever allt fler kommuner ett behov av en reglering.

Praktiskt innebär lagen att en köpare, för att få tillstånd - ”konsesjon” - till köp, måste vara eller ha för avsikt att inom en viss, fastställd tid bebo huset som mantalsskriven på orten. Tillstånd kan också erhållas om köparen kan garantera att någon, som är eller inom viss tid skall bli mantalsskriven på orten, bor i huset. Avsikten ges i en juridiskt bindande så kallad ”egen-erklaring”. Om köparen inte uppfyller de avsikter han eller hon deklarerat, kan kommunen genom tvångsförsäljning avyttra fastigheten till en ny ägare, vilket också sker.

Bostadsfrågan i norska kustsamhällen och i skärgården.

Trycket på att köpa fritidshus i skärgårdsmiljö är lika stort i Norge som i Sverige. Speciellt är det vackra kustsamhällen på Sörlandet som utsätts för detta tryck. Där tillämpar emellertid de flesta kommunerna ”0-konsesjon” maximalt. Detta betyder dock inte att alla hus är bebodda året runt. Arv och tidigare köp av helårshus, som varit till salu, ger naturligtvis fortfarande en viss prägel, särskilt på de lite mer avlägset belägna öarna.

Effekten av tillståndsprovningen och kravet på helårsboende har dock inte låtit vänta på sig. På många sätt påminner de om förhållandena på Åland. Skillnaderna är att i Norge är antalet öar och befolkning på öar utan fast förbindelse förhållandevis mycket mindre. Försörjningssituationen framstår också som mer differentierad och starkare.

Förutsättningarna för den helårsboende befolkningen att köpa bostäder, som blir till salu för ett överkomligt pris, stimulerar kvarboende och inflyttning. Därmed underlättas också möjligheterna för kommunerna att upprätthålla service och arbetstillfällen i de traditionella samhällskärnorna. I dessa finns oftast de miljömässiga och andra kvaliteter som gör samhällena attraktiva att leva i. I dessa samhällskärnor har befolkningen möjlighet att i sina dagliga liv bli delägare av samhällets historia och kan känna den identitet och tillhörighet, som bidrar till att ge livet en djupare mening. I grunden handlar det om att som individ och grupp kunna kontrollera och tillgodogöra sig hembygdens olika, historiskt framvuxna livsvärden, inte att dessa värden under några korta sommarmånader skall kunna exploateras av fritidsboende.

”0-konsesjonen” ger alltså kommunerna möjlighet till att bevara en lokal fastighetsmarknad med dess olika ekonomiska följder. Den ger dem också förutsättningar att inte bara ha mycket höga ambitioner kring att bevara för befolkningen unika miljöer utan också skydda dem på ett sätt som innebär att de användes och brukas året om. Bevarandet av den fysiska byggnadsmiljön går hand i hand med bevarandet av de människor, som vill ta vara på och utveckla ortens förutsättningar att förbli levande bygd året om.

Problem

Handläggningen av ”0-konsesjons”-ärenden innebär ett visst arbete för kommunerna. Kontrollen att de avsiktsförklaringar en köpare gjort i ”egenerklaringen” följs, ger kommunerna extra arbete. Sammanlagt behandlas ca 3 500 ansökningar per år, d v s i genomsnitt 50 stycken per kommun. Ett negativt ”konsesjons”-beslut kan överklagas till fylkesmannen. Sammantaget leder alltså denna lagstiftning till ett visst administrativt arbete. På de departement som arbetar med

denna fråga, Lantbrugs- och Miljöverndepartementen, känner man problemen. På det sistnämnda arbetar man med att förenkla kontrollen av avsiktsförklaringen genom att lägga bevisbördan på köparen i stället för kommunen. Man försöker också se på vilket sätt "konsesjonen" kan knytas till planläggning och hur man bättre kan undgå alla de försök att kringgå lagen, som många köpare, ofta med hjälp av advokater, försöker göra.

Trots lagens brister och trots det administrativa merarbete den ger kommuner och fylken, finns det en mycket stor samstämmighet om det positiva och nödvändiga med att den finns. Tendensen är inte att avveckla den eller att allt färre kommuner använder "0-konsesjon" utan den motsatta. Allt fler kommuner begär, som nämndes ovan, att få använda lagen.

Planering

Liksom på Åland är tillämpningen av "konsesjonsloven" inte kopplad till planering. Det finns emellertid en utbredd uppfattning att om kommunerna skall uppnå de mål man har för levande och vackra samhällscentra, måste detta följas upp med en målinriktad och helhetspräglad planering. Detta gäller inte bara den norska motsvarigheten till detaljplan utan också på kommun- och regionnivå.

Ett exempel på detta rör planeringen av var detaljhandeln skall ske. Om en kommun eftersträvar en levande samhällskärna måste detta följas upp i planering. Det kan till exempel på regionnivå innebära förbud mot externa köpcentra. På den kommunala nivån måste en liknande planering ske men följas upp med kommunala markinköp och satsningar på olika typer av infrastruktur. För att skapa en slags värdegemenskap och konsensus kring olika ambitioner med den gemensamma miljön och kulturarvet behövs olika former för studier och fortbildning bland kommunens politiker och tjänstemän. Risør är en kommun där man varvat höga ambitioner kring samhällets centrum med mycket avancerade föreläsningar och studier kring arkitekturen och dess estiska verkningsmedel. Med ett förhållandevis brett konsensus har man sedan kunnat genomföra en mycket avancerad planering.

Danmark

Bakgrund

I Danmark finns utöver de stora öarna, som sinsemellan är förbundna med broar eller tunnlår, ett 30-tal öar. De mest skärgårdsliknande förhållandena vad gäller natur finns i farvattnen mellan Langeland, Fyn och sydöstra Jylland. 27 småöar, och med sammanlagt ca 5 600 invånare spridda över hela det danska territorialvattnet, har ett utvecklat samarbete i "Sammenslutningen af Danske Småøer". Organisationen, som på många sätt påminner om SRF, men med en större verksamhet, arbetar med att bevaka sina medlemsföreningars intresse. De stöds ekonomiskt av danska staten och EU.

I en nyligen publicerad rapport om bostadsförhållandena på dessa öar, ("Retlig regulering af boligforholdene på de små öer i Danmark", Miljö- og Energiministeriet, Forskningscentret for Skov og Landskap, år 2000) ger man bilden av ett område med förhållandevis små bostadsproblem. Huruvida denna beskrivning är riktig eller ej är svårt att avgöra. I och med att den danska lagstiftningen inte har samma starka medel att motverka omvandling av helårshus till fritidshus som på Åland och i Norge, är det inte helt enkelt att avgöra hur situationen hade sett ut om ett starkare skydd hade funnits.

Det stora och uppmärksammade problemet med omvandling finns på populära semesterorter längs den jylländska västkusten. Runt storstäder som Köpenhamn, Århus, Ålborg och Odense finns på pendelavstånd också problem med uppköp. Dessa rör dock inte omvandling då husen skall användas som helårsbostäder.

Det som man i Danmark har sett som det största hotet mot omvandling är utländska uppköp, främst av tyskar. I Tyskland, som ligger nära de stora semesterorterna på Jylland, finns både mycket människor och mycket kapital som snabbt skulle kunna förvandla många orter till tyskdominerade semesterområden. Eftersom Danmark är ett relativt litet land skulle detta allvarligt begränsa den egna befolkningens möjligheter att både bo kvar som helårsboende på vissa orter och att kunna förvärva ett fritidshus. Av den orsaken fick Danmark liksom Åland ett förbehåll i sitt EU-medlemskap att få behålla en lagstiftning, som förbjuder utlänningar att utan statens dispens förvärva en bostad i Danmark. I praktiken har den lagstiftningen utgjort det kanske starkaste hindret för att motverka en ännu större omvandling än den som skett.

Bostadsfrågan i kustområdena och på öarna

I den ovannämnda rapporten om bostadsförhållandena på de små öarna, ses bristen på försörjningsmöjligheter som det största problemet. De öar som kan uppvisa en positiv befolkningsutveckling medger dagspendling till arbetsplatser i land. Andra öar har en stabil, fluktuerande eller svagt avtagande befolkningsutveckling. Priserna på hus är, jämfört med dem på svenska västkusten, förhållandevis låga, även om naturligtvis undantagen finns. Enligt den ovannämnda rapporten är det inte brist på bostäder anpassade till de lokala inkomstmöjligheterna, som i första hand hindrar kvarboende eller tillbakaflyttning, utan försörjningsmöjligheter och service.

Ett tillvaratagande av planlagstiftningens möjligheter och en god vilja från kommunernas sida att i samarbete med aktiva lokala samhällsföreningar hindra en omvandling, anförs på många platser som en avgörande faktor att skydda den bofasta befolkningens behov av bostäder. Goda exempel på detta är Jernö i Horsens kommun och kustområdet Lönstrup i Hjörning kommun. På båda dessa platser har omvandlingen hejdat och vänt i motsatt utveckling, d v s helårshus som tidigare omvandlats till fritidshus blir åter bebodda året om. I båda dessa samhällen, som ligger på pendlingsavstånd till tätorter med en stor arbetsmarknad, har den befintliga planlagstiftningen i kombination med en aktiv och strategisk kommunpolitik, hindrat omvandling och medfört en befolkningsökning.

Med strategisk politik menas i det här sammanhanget att kommunen utifrån en klar målsättning och ett helhetstänkande, kan köpa upp vissa viktiga bostäder, hindra omvandling från helårshus

till hotell eller restaurang genom att neka alkoholtillstånd med mera. Man kan också i förhållande till presumtiva köpare peka på kommunens planer och avsikter med ett visst område, även om det inte finns juridisk täckning för att kunna neka en omvandling - om frågan sattes på sin spets.

Problem

Om situationen på småöarna inte framstår som direkt hotande är den desto värre för landfasta samhällen som Skagen och Lökken, två av Danmarks populäraste semesterorter. På Skagen står idag cirka 600 bostäder i de centrala områdena "vintertomma". Kommunen ser inga möjligheter, att med den lagstiftning som finns, hejda en sådan utveckling.

På Skagen kommun har man emellertid en klar uppfattning om att en juridiskt verksam och genomtänkt "boligpligt" helt skulle förändra dagens missförhållanden. Den skulle radikalt sänka de höga marknadspriser, som idag finns i Skagen, speciellt för de äldre husen i "bykernen". Effekten av detta skulle leda till att fler valde Skagen som hemort och där försörjde sig genom dagspendling till Fredrikshavn eller på en lokal arbetsplats. Men för detta, menar man, behövs en "grundlovsändring". Ingen enskild lag eller kombination av lagar kan idag ge kommunen det redskap den skulle behöva för att hävda krav på helårsboende gentemot den grupp av välutbildade och förmögna människor, som söker en fritidsbostad på Skagen. (Planchef Ole Fisker, Borgmester Kurt Kirkedal-Jensen)

Planering och annan lagstiftning

Det juridiska stödet för att motverka en omvandling av helårshus till fritidshus finns i den danska planlagstiftningen, "Planloven", i möjligheten att till lagfarten, "tinglysningen", knyta vissa användningsvillkor samt i den så kallade "Boligreguleringsloven". För de ö- och kustsamhällen vi besökt eller har kontakt med är det främst planlagstiftningens möjligheter och kommunernas aktiva politik och samarbete med lokala samhällsföreningar, som verkar ha haft den största betydelsen.

Planlagstiftningen skiljer starkt på områden avsedda för helårsboende, för fritidsboende och för lantbruk. Man kallar detta en zonplanering. Avsikten är dels att skilja by och tätortsbebyggelse från ren landsbygd, dels att skilja helårs- från fritidsboende. Avsikten med det sistnämnda är att ge kommunen ett redskap att hindra en icke önskvärd permanentning av fritidshus. Lagstiftning runt det sistnämnda verkar emellertid vara mycket starkare och mer ändamålsenlig än motsatsen, att hindra helårshus att omvandlas till fritidshus.

För att avskräcka personer, som vill köpa en bostad i ett område avsett för helårsboende, kan kommunen hota med "Boligreguleringsloven". Den innebär att om en bostad i plan är avsedd för helårsboende, men bara användes för fritidsbruk, kan kommunen tvångsanvisa hyresgäster. Lagen kan komma till användning i främst expanderande tätorter med stor bostadsbrist, men har aldrig använts i de områden vi beskriver. I avskräckande syfte, som ett potentiellt hot att till exempel använda huset som flyktingbostad, kan den emellertid ha en viss avhållande effekt på köplusten.

Sammanfattning av förhållandena i Norge, Danmark och på Åland

De ovannämnda länderna har olika medel för att hejda en omvandling av helårshus till fritidsbostäder. Danmark förlitar sig på "utlänningslagen" och planlagstiftningen, Norge och Åland på särdrag som "0-konsekjon" och hembygdsrätt. En parallell till "konsekjonsloven" finns i den lagstiftning som funnits i Sverige kring jordbruket.

En sak har de tre länderna gemensamt. De arbetar alla på att utveckla och skärpa de lagstadgade möjligheter man har. Kommunerna driver på staten i dessa frågor. Ett intryck är att man snarare vill skärpa än försvaga lagstiftningen. I speciellt Norge och på Åland möter man, kanske främst på kommunal men även på statlig nivå, en medvetenhet om den "lokala" ekonomins betydelse för att bevara bygdernas försörjningsstruktur. Att hålla boendekostnaderna nere är en del i en sådan överlevnadsstrategi. Man möter också tankar kring vad helårsboendet kan komma att innebära i framtiden. Modern telekommunikation gör att allt fler människor kan ha flera arbetsplatser och bostäder. Hur skall man se på detta? Många menar dock att problemet inte behöver kompliceras utan gälla mantalsskrivningsorten.

I såväl Norge, Danmark som på Åland bestämmer kommunerna fastighetsskatten. De flesta kust- och skärgårdskommuner i både Danmark, Norge och på Åland verkar förenas i sin syn på denna. Kust- och skärgårdssamhälleas ekonomiska struktur i kombination med olika lägesnackdelar gör att man försöker minimera invånarnas boendekostnader. Därför tar de inte ut någon fastighetsskatt. Detta gäller generellt för hela det område vi försökt skaffa oss information om.

Ytterligare en sak förenar våra nordiska grannkommuner i kust- och skärgårdslandskapen: De har svårt att förstå att svenska politiker står helt handfallna och med öppna ögon passivt åser en utveckling, som hotar stora delar av den svenska kust- och skärgårdskulturen, både genom den orimliga omvandlingen och den höga fastighetsskatten. Förklaringen kan ligga i den starka tilltro som man uppfattar finns i Sverige till storskalig industriproduktion, lönearbete och en centraliserad samhällsstruktur.

Kommunernas roll

Även om "boplikt", såsom den kommer till uttryck på Åland och i Norge, i sig själv ger kommunerna ett redskap mot omvandlingen av helårshus till fritidshus, kräver en på olika sätt framgångsrik utveckling att kommunerna medverkar inom flera områden. Kommunerna måste ha en framtidsvision som har sin utgångspunkt i den lokala kulturens styrka och svagheter och som inbegriper en social, ekonomisk och ekologisk helhetssyn.

Medvetenheten om estetikens betydelse, som den användes i en del norska kommuner, skall ses som ett uttryck för hur man ser en vacker miljö som ett viktigt medel för att utveckla bygden kvalitativt. På det sättet blir estetik - häri inbegripet arkitekturfrågorna - inte bara en ytlig

”design” utan en medvetet ordnande princip för att höja och fördjupa vardagslivets händelser och upplevelser. Indirekt skall detta framhäva bygdens kvalité som livsmiljö och stimulera människor att bo kvar i eller flytta till.

För att genomföra ett sådant målinriktat utvecklingsprogram är ”boplikt” ett av kommunernas viktigaste medel. Andra är att med hjälp av olika etableringstillstånd och en aktiv planering styra och stimulera verksamheterna i en bygd på ett sätt, som gör att man skapar förutsättningar för levande och fungerande samhällen. Det handlar inte bara om att hindra externa etableringar av affärer, serviceverksamheter, sociala institutioner etc, utan att genom ett strategiskt handlande kunna anvisa lokaler, tomtmark eller dylikt som bidrar till att på ett rumsligt och överblickbart sätt koncentrera bygdens liv till en rik och uppfattbar helhet. I Norge finns en speciell förening, som arbetar efter riktlinjer, som liknar de vi skisserat ovan. Den heter ”Norsk Form” och arbetar för närvarande med att studera förutsättningarna för att rekonstruera och nyskapa det rika utbud av aktiviteter, som tidigare kännetecknade livet i till exempel kustsamhällena.

Samhällsföreningarnas roll

I Sverige organiseras en stor del av det lokala utvecklingsarbetet genom samhällsföreningar. I Danmark råder liknande förhållanden på småöarna. Föreningarna kallas ”borgerforeninger”. Som nämndes samverkar dessa inte bara inom ”Sammenslutningen af Danske Småøer” utan även med liknande organisationer i bland annat Skottland och på Irland. Även i Norge finns samhällsföreningar, så kallade ”vel”-föreningar, som arbetar med att bevaka olika lokala intressen gentemot kommun, stat och fylke. De samverkar i organisationen ”Norges Vel”.

I Ålands skärgård finns inget behov av samhällsföreningar. Den småskaliga kommunstrukturen är ju på de flesta sätt en mycket mer avancerad demokratisk samarbetsform än vad ideellt arbetande byalag och samhällsföreningar kan uppnå. Här finns möjligheter att diskutera och besluta i olika typer av frågor och utifrån ett lokalt helhetsperspektiv. Den ger också människor en direkt inblick i kommunens ekonomi och dess relation till den skatt man som medborgaren får betala. Förståelsen av denna relation är en viktig och grundläggande bas för ett ansvarsfullt och framtidsinriktat samhällsbyggande.

kapitel 3

Slutsatser och fortsatt arbete

Vår uppdragsgivare, Glesbygdsverket, ska verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles- och landsbygdsbefolkningen med tyngdpunkt i skogslänens inre delar och skärgården. Verket ska bland annat samordna statens politik inom skärgården och påverka olika samhällssektorer så att statens målsättningar om en levande skärgård uppfylls.

I första hand anser vi att de olika levnadsvillkor befolkningen behöver för att kunna bo och försörja sig i skärgården ska säkras. Ett sådant villkor är tillgången på bostäder anpassade till den bofasta befolkningens ekonomi men också att bevara förutsättningarna för att den speciella arkitekturtradition, som speglar deras liv och kultur, kan bevaras och förnyas.

Det är inte svårt att idag konstatera att bristen på ändamålsenliga bostäder anpassade till befolkningens ekonomi och kultur, utgör ett av de största hoten mot att statens mål om en levande skärgård kan uppfyllas. Hotet konkretiseras av en oreglerad fastighetsmarknad, som gör det möjligt att skärgårdens bostäder i snabb takt köps upp av fritidsboende med helt andra ekonomiska möjligheter än lokalbefolkningen. Detta innebär inte bara mörknande framtidsperspektiv för stora delar av skärgården, det får också till följd att arkitekturutvecklingen i kust- och skärgårdsområdena i allt högre utsträckning kommer att styras av de fritidsboendes intressen och kultur.

Denna utveckling strider således helt mot de övergripande mål stat och riksdag formulerat för skärgården. För levnadsvillkoret bostad är medlet någon form för ”boplikt”.

”Boplikt” behövs

”Boplikt”, plikt att bo. För många kan detta låta märkvärdigt och en anakronism i ett modernt samhälle präglad av devisen om kapitalets, människors, varors och tjänster fria rörlighet inom Europa. Ändå finns inom EU-området länder som har och tillämpar olika typer av regler som hindrar helårshus från att omvandlas till fritidshus. Även motsatsen finns det exempel på, regler som hindrar fritidshus att omvandlas till helårshus. Inom EU har, som nämnts ovan, problemet uppmärksamrats i en särskild utredning, ”Ruralchange”¹. I den understryks just behovet av regler, som skall hindra att vitala delar av landsbygden omvandlas till fritidsområden när den bofasta befolkningen inte kan konkurrera med fritidsboende om prisnivån på helårsbostäder.

Under 1980-talet tog två svenska, statliga utredningar upp behovet av en reglering. Då diskuterade man att införa en förvärvslagstiftning. Den skulle göra det möjligt för kommunerna att hindra omvandlingen av helårshus till fritidsbostäder. Men det blev inget av dessa förslag. Den

¹ Ruralchange, BOSAM sept 1997, Pege Schelande

politiska viljan försvagades när riksdagens politiker inte fick det helhjärtade stöd man förväntat sig från de bohuslänska kommunerna. Många ansåg också en sådan lagstiftning stå i strid mot EU och Romfördragets huvudprinciper.

Under 90-talet har skärgårdsarbetet förändrats. Glesbygdsverket har bildats och fått en viktig samarbetspartner i Skärgårdarnas Riksförbund. Verket har nu inte bara kommunerna och länsstyrelserna att rådgöra med. Genom riksförbundets tillväxt och konsolidering har verket fått en direktkontakt med skärgårdsbefolkningens egna regionala och lokala organisationer. Idag vet vi att omvandlingen av helårshus till fritidshus utgör ett av de största och allvarligaste hoten mot stora delar av skärgården. Det är också denna "ofrivilliga" omvandling som släcker inte bara ljusen i skärgårdssamhällena utan också hoppet om skärgården som en framtidsbygd för dess uppväxande generationer. I den ovan refererade enkäten har dessa påståenden kunnat verifieras. Den viktigaste orsaken till denna pessimism finns i utförsäljningen av bostäderna till fritidsändamål och samhällenas förvandling till exklusiva semesterparadis.

Boplikt kan bli ett starkt styrmedel för att bryta denna framtidspessimism. Genom att hindra omvandlingen skapas inte bara förutsättningar för människor att bo och försörja sig i skärgården, det skapas också förutsättningar för ett helårsliv i dess traditionellt framvuxna samhällsbildningar och byggelse och därmed också förutsättningar för att bevara och utveckla en levande arkitekturtradition. På detta sätt blir "boplikt" i första hand inte en regel som skall hindra något, utan en möjlighet att säkra rätten till hembygden och att kunna leva kvar i och utveckla sin kultur.

Hur går vi vidare ?

Vad har vår studie givit för erfarenheter för det fortsatta arbetet? Den juridiska delen måste alltid lösas, men innan vi kommer dit? Vi kan konstatera att både Norge och Danmark har en planlagstiftning som skulle kunna utvecklas mot mer juridiskt bindande användningskrav på mark och befintlig bebyggelse. Danmark är ju med sin zone ring och klara krav kring hur samhället kan stoppa en icke önskad omvandling av fritidshus till helårshus, en bit på väg. Kanske är det just med Danmark svenska myndigheter i första hand skall söka ett aktivt samarbete?

Som medlemsland i EU måste en utveckling av lagstiftningen kring planering filtreras genom EU:s regelsystem och principer. En lagstiftning som i första hand inte är inriktad på att begränsa individens rörlighet - som kanske "0-konsekjon" och hembygdsrätt kan ge intryck av - utan i stället söker en klarare och mer juridiskt hållbar lagtext om hur mark och byggnader får användas, borde prövas gentemot EU-jurister. Som motiv till en förändring måste slutsatserna från EU:s egen utredning i frågan, "Ruralchange", utgöra ett stöd.

Norra Bohusläns tre nordligaste kommuner, Strömstad, Tanum och Sotenäs, har stora problem när det gäller omvandling av helårshus till fritidshus och med påföljande konsekvenser för fastighetsskatten. Under speciellt de senaste tio åren och med en till synes ohämmad ökning av fastighetspriserna, säljs bostäderna i kustområdet ut till speciellt norska köpare. Kommunerna står idag så gott som helt avvärnade för att motverka denna utveckling. Många politiker tycks betrakta bygdens avrustning som helårsområde likt en naturlig man inte kan hejda. Men fler och

fler anar och ser de långsiktiga konsekvenserna av denna utveckling. I Tanum har till exempel sedan länge funnits tankar hos politiker och tjänstemän att tillsammans med grannkommunerna söka lösningar på omvandlingen av helårsbostäder till fritidshus. Att söka ett samarbete med dessa kommuner, kanske i första hand Tanum, tror vi är en viktig strategisk uppgift.

De lokala samhällsföreningarna behövs i det fortsatta arbetet för en svensk ”boplikt”

De lokala samhällsföreningarna och deras riksorganisation, Skärgårdarnas Riksförbund, i samverkan med sina respektive kommuner och staten genom länsstyrelserna och Glesbygdsverket, utgör den kraft många skärgårdssamhällen behöver för att vända hot om stagnation och tillbakagång till överlevnad och uthållighet. I Sverige utgör därför de lokala samhällsföreningarna viktiga aktörer för att bevara och förnya den bofasta skärgårdsbefolkningens levnadsvillkor. På det lokala planet kan dessa föreningar i samarbete med kommuner och länsstyrelser använda sina kunskaper om bygden och dess människor för att utarbeta strategier för en uthållig utveckling. I ett sådant strategiskt utvecklingsarbete måste, menar vi, mycket snart möjligheten till någon form av en ”boplikt” finnas med.

Av dessa anledningar är det viktigt att samhällsföreningarna ges medel att i det fortsatta arbetet för en svensk ”boplikt” kunna vara en aktiv part och stöd för myndigheternas agerande. Inte minst i relationerna till EU har det visat sig, bland annat genom de kontakter Skärgårdarnas Riksförbunds systerorganisation, ”Sammenslutningen af Danske Småöar” haft, att man gärna lyssnar till och tar intryck av det som kallas ”underifrånperspektivet” i allt regionalt utvecklingsarbete.

Norra Bohuslän den 7 april 2001

Hans Arén

Bilaga 2

STYRMEDEL HELÅRSHUS/FRITIDSHUS I NORDEN

Nordiska planstrukturer och nomenklaturer - en reflexion

De nordiska länderna har på många sätt nära besläktade planeringsförutsättningar och planeringsmodeller. Såväl på regional/kommunal som nationell nivå finns mycket samarbete länderna emellan. Tyvärr är inte plannomenklaturen samordnad. Sverige (och Finland, som i stora delar använder svensk nomenklatur) har i jämförelse med Norge och Danmark en (framförallt för lekmannen) svårförståeligare och oklarare plannomenklatur.

Regional nivå

På regional nivå använder Sverige och Danmark termen **Regionplan**, medan den viktigaste regionala planläggningen kallas **Fylkesplan** (ung. Länsplan) i Norge och **Landskapsplan** i Finland; en planering som syftar till att lösa interkommunala frågor och problem i samverkan. Både Norge och Danmark tillämpar regionplaneinstrumentet i högre grad än Sverige. Danmark har t.ex. regionplaner för hela Danmark medan Sverige främst har regionplaner runt storstäderna. De danska regionplanerna är dessutom delvis juridiskt bindande liksom de norska. ”*Regionplan -97 Nordjylland*” ger till exempel bindande ramar för kommunernas ’Kommuneplaner’ om antal sommarhus i resp. nordjylländsk kommun.

Kommunal nivå

Den danska resp. norska ”**Kommuneplan**” är lätt att förstå - en plan över en kommun. I Finland har man kvar den gamla svenska termen **Generalplan**.

I Sverige infördes på kommunal nivå termen **Översiktsplan** (ÖP) 1987 i samband med den nya Plan- och Bygglagen och ersatte därmed ”Generalplan”, som använts som planterm sedan 1940-talet. Vi hade under en period termen ”Kommunöversikt” som var enkel att förstå. De svenska Översiktsplanerna är kommunala program som omfattar hela kommunens yta och som ställs ut och antas av kommunfullmäktige. De behandlar endast allmänna intressen och blir inte juridiskt bindande vare sig för kommunen, andra allmänna myndigheter eller enskilda. I fråga om riksintressen och andra statliga intressen kan Översiktsplanerna innebära en överenskommelse mellan staten och kommunerna. Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet.

Fördjupad Översiktsplan (FÖP) är en översiktsplan för en kommun. (Denna plan kallades tidigare "Områdesplan") Såväl den svenska Översiktsplanen som Fördjupade Översiktsplanen är enbart rådgivande medan den danska "Kommuneplanen" ger bindande ramar för underliggande plannivå. I den norska kommunplanen är arealdelen bindande. Den finska "Generalplanen" kan ges rättsverkningar om kommunen önskar. Den svenska ÖP:n kan för avgränsade områden ges juridiska rättsverkningar genom att **Områdesbestämmelser** upprättas. Områdesbestämmelser behandlar allmänna och enskilda intressen, knyts till en översiktsplan och ger denna rättsverkningar i de frågor som ges särskilda bestämmelser.

Ländernas viktigaste planinstrument med juridiskt bindande rättsverkningar och som ger byggrätt är **Detaljplanen** (Sverige, Finland), **Lokalplanen** (Danmark) och **Reguleringsplanen** (Norge).

***Kommentar.** För att ytterligare underlätta det nordiska samarbetet vore det lämpligt att samordna de nordiska plansystemen i en gemensam plannomenklatur; framförallt den svenska terminologin är förvirrande för lekmannen.*

LAGAR MM SOM STYR HELÅRS/FRITIDSBOENDE I SVERIGE

Kort bakgrund

Historisk rapsodi

* **Stadsbor hyr skärgårdskultur**

Den burgnare samhällsklassen upptäckte för mer än hundra år sedan de pittoreska skärgårds-samhällena med vacker natur, sol, bad mm. och hyrde gärna ett helt "skärgårdshus" under några sommarveckor.

* **Sportstugan blir fritidshus**

Speciella områden avsedda för fritidsbebyggelse, sportstugor, växer i Sveriges folkhem fram främst efter andra världskriget och runt storstäderna. Lägre tjänstemän och arbetare fick möjlighet att bygga sina egna sommarstugor vid sjöar eller i kustområden.

Från och med 1960-talet, när bilen började bli var mans egendom ökade antalet sommarhus lavinartat, samtidigt som husens standard och byggnadsyta ökade, liksom användningssättet. Sommarhusen hade blivit fritidshus, som började användas även veckoslut och helger året runt.

* **Storstadens växande problembild: fritidshus blir helårshus**

Redan i början av 1960-talet fann många familjer att deras fritidshus inte låg på längre bilavstånd från arbetsplatsen än de nya förortsområdena, som man var hänvisade till, när städernas äldre bostadsområden "sanerades", dvs revs. Många byggde ut sommarstugan eller rev och byggde nytt så mycket som ev. plan tillät. Denna sk permanentningsprocess accelererade snabbt på 1970-talet runt storstäderna.

* **Kustbygdens växande problembild: helårshus blir fritidshus**

Många kustsamhällen femdubblar invånarantalet sommartid jämfört med vinterhalvåret.

Från att man fram till 1970-80-talen sommartid hyrde ortsbefolkningens bostad har sommar-gästerna de senaste decennierna i allt högre grad fått möjlighet att köpa dessa hus. Orsakerna till denna utveckling är många:

- samhällets strukturrationalisering som drastiskt förändrat förutsättningarna för att försörja sig inom basnäringarna (fiske, jord- & skogsbruk)
- ovanstående innebär att stora delar av ortsbefolkningen måste omskolas och pendla till nya typer av arbeten långt från hemorten.
- ungdomarna ser ingen framtid varken i basnäringar eller i hemorten
- stadsbor får tillgång till mer pengar och vill köpa i stället för att hyra sommar-torpet/skärgårdshuset till ett bra pris, vilket i marknadskonkurrensen oftast innebär ett högt pris
- det statliga skattesystemet för fastigheter grundar sig på principen 75 % av marknadsvärdet, vilket innebär ökande kostnad för fastighetsskatt, som ger ökande boendekostnad för kvarvarande ortsbor. Senaste årens fantasipriser vid fastighetsköp sätter hela systemet på sin spets, med en allt snabbare avfolkning av åretruntboende (speciellt ungdomar) som följd. De tomma (svarta) fönstrenas antal ökar vintertid
- utländska, köpstarka husspekulanter har numera (EU-)rätt att äga fastigheter i Sverige,

vilket påskyndar ovanstående utveckling.

Hur har kommunerna försökt styra omvandlingen?

Kommunerna försökte redan på 1920-30-talen reglera sommarstugeområden genom sk avstyckningsplaner; ibland byggnadsplaner. Lantmätaren hade en viktig roll och svarade ofta för såväl planförslag som för tomtavstyckningar och vägdragningar.

Planerna från 1950-talet innehöll i allmänhet begränsningar i byggnadsarea, t ex 50-60 m² i bostadsyta och 10-15 m² i förrådsyta. I många planer skrev man in förbud mot avlopp.

Kommun (och stat) hade en föreställning om att **små**, tillåtna byggnadsareor och **låg** teknisk standard skulle vara tillräckliga styrmedel för förhindra oönskad utveckling inom fritidsbyggelseområden.

Men i de nya planerna, som upprättades på 1970-talet och senare, ökades ofta byggarean; 75+15 m² + friggebodens 10m², dvs 100 m² sammanlagd byggarean blev en vanlig standard i fritidshusområden.

Idag är det inte ovanligt att skärgårdskommuner vid detaljplaneändringar ökar byggarean till t ex 120 m² + friggebod för att, tvärtemot storstadskommunerna, få familjer att bli permanentboende.

Plan- och bygglagen (PBL)

PBL skiljer generellt sett inte på **helårsboende och fritidsboende** utan använder begreppet **en- eller tvåbostadshus** utan att specificera användningssätt.

Anm. På två ställen i PBL (5 kap 16 § punkt 3 och 8 kap 5 § punkt 6) nämns ”**fritidshus**” utan att termen är definierad.

Detaljplanen som styrmedel helårshus/fritidshus?

Enligt PBL (5 kap 7 § punkt 3) får i en Detaljplan meddelas bestämmelser om ”byggnadernas användning, varvid för bostadsbyggnader kan bestämmas andelen lägenheter av olika slag och storlek.”

Anm. Om byggnaden skall användas som bostad permanent eller temporärt behöver inte preciseras.

Kommentar. Med stöd av denna bestämmelse finns en utmärkt möjlighet att ändra praxis genom att skilja på byggnader för helårs- resp. fritidsanvändning utan att ändra lagtexten.

Jfr den danska Lokalplanen, som skiljer på sommarhus och helårshus, liksom den norska Reguleringslagen (bostäder och fritidsbostäder).

Områdesbestämmelser som styrmedel i helårshus/fritidshus?

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan enligt PBL (5 kap 16 §) Områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med Översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap miljöbalken tillgodoses.

Med Områdesbestämmelser får regleras... (PBL anger 8 punkter, varav vi kortfattat återger tre)

2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller fritidsanläggningar...
3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för **fritidshus** och storlekar på tomter till sådana hus,
4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap...

Kommentar. Generellt används inte Områdesbestämmelser så ofta i Sverige utan Detaljplaner upprättas trots att byggrätter inte behöver säkerställas och att Områdesbestämmelser i många fall skulle kunna uppfylla planens avsikt. Områdesbestämmelser har fördelen att de till skillnad från Detaljplaner kan begränsas till att omfatta endast den eller de frågor i Översiktsplanen som är viktiga att ge rättsverkningar.

Områdesbestämmelser skulle sannolikt användas mer om de fick användas generellt för att reglera samtliga plan- markanvändningsfrågor i de fall där bindande bestämmelser får fastställas i detaljplaner, undantaget att ge byggrätt (Inte bara de 8 punkter som PBL i dag tar upp). Områdesbestämmelser behandlas formellt på samma sätt som detaljplaner, till exempel att alla fastighetsägare underrättas och ges möjlighet att överklaga kommunens beslut att anta bestämmelserna.

I PBL (5 kap 16 § punkt 3, se ovan) finns faktiskt stöd för att avsätta ett planområde enbart för **fritidshus** (jfr Danmarks Lokalplan för sommarhus), om ÖP visar denna markanvändning.

Bygglov som styrmedel helårshus/fritidshus ?

Bygglov krävs bland annat för att (PBL 8 kap 1 § punkt 3):

...”ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för *väsentligen* annat ändamål än det för vilket byggnaden *senast* har använts eller för vilket bygglov lämnats”... (oftast benämnt **funktionsändring**)

Ann. Det är alltså en funktionsändring då kontor, butik, magasin etc byggs om till bostad (eller omvänt) men inte när en helårsbostad enbart används för fritidsändamål.

Kommentar. Det är väl främst gällande praxis som hindrar att 8kap 1 § punkt 3 tillämpas för att definiera ”omvandlingen helårshus blir fritidshus” som en **funktionsändring** (och omvänt); fritidsändamål i stället för helårsändamål kan i ett kustsamhälle betraktas som **väsentligt annat ändamål**, då man ser till de sociala och ekonomiska konsekvenserna för samhället efter förändringen.

(Jfr Norges PBL § 79, där kommunen i en föreskrift kan förbjuda ”bruksändring” från helårsbostad till fritidsbostad)

I PBL 8 kap 4 § redovisas särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus, när det gäller

bygglovplikt.

Anm. Inte heller här skiljer man på om byggnaden används året runt eller temporärt.

Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning (8 kap 5 §) anger att kommunen i en detaljplan får besluta om att bygglov **inte** krävs i vissa fall som att:

...”6. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra enklare **fritidshus**, kolonistugor och liknande byggnader”...

Anm. Här i 8 kap 5 § punkt 6 nämns ”fritidshus” på det andra av två ställen i PBL. Vad som är ”enkelt” fritidshus är en tolkningsfråga.

Kommentar. Kommunen kan även i vissa fall besluta om en utökad bygglovplikt med hjälp av detaljplan eller områdesbestämmelser. Det gäller omfärgning, underhåll, skyltar och komplementbyggnader inom värdefulla miljöer liksom ändring av de areella näringarnas ekonomi byggnader och ljusanordningar som kan störa anläggningar som kräver ett säkerhetsområde. Om PBL kompletteras skulle bygglovplikt enligt 8 kap 5 § även kunna gälla t ex funktionsändring från helårshus till fritidshus.

Förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, mm. (BVF)

Den sk Byggnadsverksförordningen (BVF) **skiljer** på helårshus och fritidshus såtillvida att det finns vissa **undantag** (lägre krav) i bestämmelserna vid nybyggnation, när det gäller fritidshus. §§ 9-13 beskriver Särskilda krav på byggnader:

10 §, som berör en byggnads uppvärmning, gäller inte för **fritidshus** med högst två bostäder.

12 §, som berör byggnaders tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga gäller inte för **fritidshus** med högst två våningar (t ex hisskravet).

13 §, som handlar om god hushållning med vatten, lyder så här i andra stycket:
”När det gäller **fritidshus** med högst två bostäder och som på grund av sin standard eller sitt läge inte är ägnade för boende under längre perioder skall första stycket tillämpas endast i den utsträckning som det är skäligt med hänsyn till omfattningen av husets användning och vattensituation.”

Anm. I BVF skiljer man på fritidshus och helårshus utifrån standardtekniska krav.

Kommentar. Omvandlingen helårshus till fritidshus påverkas inte med BVF.

Jordförvärvslagen

Jordförvärvslagens § 4 reglerar förvärv av lantbruksegendom, vilket innebär att tillstånd krävs för att förvärva fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet i glesbygd.

Tillstånd fordras dock inte, om förvärvaren varit bosatt i glesbygd i minst ett halvår inom den kommun där egendomen är belägen.

Tillståndsfriheten gäller även den som i ett särskilt åtagande förbinder sig att vara bosatt på fastigheten. (Åtagandet innebär att förvärvaren inom tolv månader från förvärvet skall bosätta sig på fastigheten och därefter bo på den i minst fem år.)

Den 9 maj 2001 överlämnades en utredning om jordförvärvslagen ”Ägande och struktur inom jord och skog”(SOU 2001:38) till regeringen. Utredningen föreslår att alla fysiska personer bör, utan förvärvstillstånd, var som helst i landet fritt kunna förvärva lantbruksegendom om tillstånd inte krävs p.g.a. reglerna för omarrondering och att också förvärv mellan juridiska personer ska kunna ske utan prövning. Bland de skäl som anförs för förslaget nämns att det är administrativt svårt och resurskrävande att på ett effektivt sätt följa upp och kontrollera nuvarande regler beträffande gjorda åtaganden om bosättning.

Förslaget att ta bort förvärvsprövningen i glesbygd rimmar illa med de förslag som framförs i rapporten ”Behövs en svensk boplikt?”

Kommentar. *Denna svenska jordförvärvslag avser förvärv av lantbruksegendomar. Den norska Koncessionslagen (se avsnitt. Norge) avsåg också lantbruksegendomar ursprungligen men har sedan vidgats att gälla även andra fastigheter för att förhindra att bland annat ortsbefolkningens åretrunthus säljs för att bli sommarhus.*

Förköpslagen

Förköpslagen från 1967 (1967:868) reformerades 1984, då det infördes en rätt för kommunen att förköpa viss fast egendom, som var till salu, under vissa förutsättningar. Detta gäller för permanentbostäder i (namngivna) områden, där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder (bland annat Bohuskustens kommuner, delar av vissa ostkustkommuner och fjällkommuner m. fl.). Till förköpsmöjligheten kopplades även speciella, statliga förköpslån. Syftet med ändringen av förköpslagen och de nya lånen var att man ville skapa förutsättningar för att hindra en ur samhällets synpunkt olämplig omvandling av helårshus till fritidshus. Förköpsrätten innebär att en kommun kan köpa in ett hus (till marknadspris), som riskerar att säljas för fritidsändamål, varvid kommunen kan sälja huset vidare till en fastboende i stället (dock får kommunen stå för en ev förlust i förhållande till marknadspriset).

Kommentar. *Syftet med förköpslagen och lånen var att bl.a. motverka vinterdöda orter, men då de berörda kommunerna inte har klarat att ekonomiskt delta i den stegrande fastighetsspekulationen har lagen i praktiken blivit verkningslös.*

Sammanfattning lagar mm i Sverige

Problembild A: Omvandlingen fritidshus till helårshus (permanentning) har uppmärksammats som ett växande kommunalt problem sedan tidigt 1970-tal - lösningen med planbestämmelser med låga standardkrav (byggarea, VA-system etc) har dock haft begränsad effekt för att förhindra permanentning.

Problembild B: Den omvända situationen då (äldre) helårshus övergår till fritidshus har mycket allvarliga samhällskonsekvenser och denna utveckling har accelererat snabbt i och med Sveriges medlemskap i EU (främst att köpstarka utlänningar får göra mark- och fastighetsförvärv utan restriktioner).

Tillämpningen av gällande Plan- och bygglag (PBL) har utvecklats utifrån en praxis, där problembild A varit huvudproblem medan problembild B inte belysts i samma utsträckning.

B 1. Tolkningen av planbestämmelserna i PBL 5 kap 7 § punkt 3 ”byggnadernas **användning...**” bör kunna kopplas till byggnadens användning som helårsbostad (mantalsskriven person på fastigheten) respektive fritidsbostad.

B 2. Tolkningen av bygglovsplikten i PBL 8 kap 1 § punkt 3 ”ta i anspråk eller inredaför väsentligen **annat ändamål...**” bör liksom i Norge kunna diskuteras som en **funktionsändring**, då helårshus ändras till fritidshus.

Olika förslag för att ytterligare reformera gällande förköpslag för att göra lagen mer kraftfull, liksom förslag till ny förvärvslag, presenterades för Bostadsdepartementet 1988. Dessa har hittills inte genomförts (se vidare avslutande ”Åtgärdsförslag...”).

LAGAR MM. SOM STYR HELÅRS-/FRITIDSBOENDE I NORGE

Inledning

I Norge används främst två lagar för att styra/kontrollera bebyggelseutvecklingen; dels "Plan- og bygningsloven" (PBL), dels "Konsesjonsloven" (KL). Dessa är självständiga regelverk och oberoende av varandra. Man kan ge bestämmelser efter PBL, som innebär "boplikt" utöver de tillfällen som KL:s föreskrift om "0-konsesjon" reglerar (gäller enbart vid husförsäljning, se nedan).

Plan- og Bygningsloven

Norska PBL skiljer på "fritidsboliger" och "helårsboliger"

Enligt PBL finns det 3 typer av bestämmelser som innebär "boplikt" i Norge (i övers.):

1. Bestämmelser om bebyggelseområden för helårsbostäder i **Kommunplan** och bestämmelser om spridd bebyggelse i LNF (lantbruks-, naturskydds- och friluftsbostads-) områden. Till markanvändningsdelen i Kommunplanen kan ges kompletterande bestämmelser:

För hela kommunen eller delar av den kan fastslås att uppförande av ny eller väsentlig utvidgning av befintlig fritidsbebyggelse inte skall vara tillåtet.

2. Bestämmelser i **Reguleringsplan** redovisar bebyggelseområden för helårsbostäder. I Reguleringsplan regleras enligt PBL § 25:

1. Byggområden: ...områden för bostäder med tillhörande anläggningar,fritidsbebyggelse (fritidsbostäder och tillhörande uthus),
2. Tillägg till PBL § 79 med förbud mot **funktionsändring** ("bruksändring") från helårsbostad till fritidsbostad. Paragraf 79 har följande lydelse (övers.):

"kommunen kan förbjuda bebyggelse som efter sin **art** eller storlek avviker väsentligt från det som är vanligt i området, när den enligt kommunens uppfattning vill hindra eller i hög grad vill begränsa en oönskad utveckling av området i framtiden."

Detta innebär att många kommuner, bl.a. Risør kommun, prövar denna möjlighet att inom ett område med **reguleringsplan** kunna avslå ett bygglov genom att hävda funktionsändring, om sökande vill göra fritidsbostad av ett helårshus.

Bland annat Lindesnes kommun har i en föreskrift om tillägg till § 79 angett att (övers) "Funktionsändring från helårsbostad till fritidsbostad är förbjuden. Kommunen kan i särskilda fall göra undantag från denna bestämmelse".

”Konsesjonsloven”

Syfte

Huvudsyftet med ”Konsesjonsloven” (KL) är att reglera och kontrollera omsättningen av fast egendom för att uppnå ett effektivt skydd för lantbrukets produktionsbyggnader. I lagen nämns särskilt att samhällets krav på att en rimlig prisutveckling av fast egendom skall tillgodoses. Men man skall observera att lagen har ett långt vidare syfte än att värna lantbruksnäringen, då den generellt skall reglera och kontrollera fastighetsomsättningen med sikte på samhällsnyttan.

Tillämpning

Huvudregeln är att fast egendom inte kan förvärfvas utan ”konsesjon”. Det finns emellertid en mängd undantag, vilka innebär att de flesta fastighetsförvärv sker utan ”konsesjonsplikt”. Ett ”konsesjonspliktigt” förvärv kan inte lagfaras utan att ”konsesjon” har erhållits. Det är staten som har förköpsrätt vid fastighetsöverlåtelser enligt huvudregeln; kommunen har förköpsrätt i speciella fall.

Undantag

Undantag från ”konsesjonsplikten” delas upp i två grupper: dels ”konsesjonsfrihet” på grund av förvärvarens förhållanden (A), dels på grund av fastighetens beskaffenhet (B). Det är kommunen som fattar beslut i ärenden som rör dispens från bo- och brukningsplikten:

A: handlar om förvärvarens **släktskap** med fastighetsägaren. Släkt, enligt vissa släktskapsregler, kan förvärva en fast egendom utan ”konsesjonsplikt”. (För jord- och skogsbruksfastigheter gäller särskilda regler för ”bo- och driveplikt”).

B: handlar om **fastighetens** egenskaper.

§ 5:1KL berör ”en enkelt boligtomt eller tomt for fritidshus” som inte kräver ”konsesjon”, om tomten är mindre än 2 000 m² (<2da) och vissa villkor uppfylls.

§ 5:2KL berör ”bebyggd eiendom”, som inte kräver ”konsesjon” förutsatt att tomtarealen är mindre än 5 000 m² (<5da).

Omvänt kan ”konsesjonsfriheten” också begränsas eller sättas ur kraft.

§ 5 KL tredje stycket lyder så här i översättning:

”vad gäller fastighet med bebyggelse som är eller har varit i bruk som helårsbostad kan Kungen föreskriva eller sätta ur kraft ”konsesjonsfrihetens” andra pkt i områden, där det anses nödvändigt att förhindra att hus, som bör nyttjas som helårsbostad, används som fritidshus. (”0-konsesjon”)

Anm. Det kan vara svårt för kommunen att hävda boplikt på öar utan landförbindelse.

Kommentar. Den norska Koncessionslagen kan tillämpas framgångsrikt med politisk vilja, men det är oklart om den strider mot EU-reglerna (fastställda i det sk. Romfördraget: varor, tjänster, kapital och människor skall kunna röra sig fritt inom EU).

Ändringsplaner

I stortingsmelding 19/1999-2000 ”Om norskt lantbruk och livsmedelsproduktion” föreslogs skärpningar av koncessionslagen. Bland annat föreslogs att:

- Konesjonslovens portalparagraf ska innehålla målet att främja boende på orten,
- Priskontrollen ska vara kvar men ses över så att ett aktivt skogsbruk stimuleras,
- Arealgränsen för provningsskyldigheten vid förvärv av bebyggd enhet ska höjas från 0,5 till 1,5 ha,
- Boplikten ökas från fem till tio år och att kriterier ska fastställas för vad som ska gälla för att ägaren ska anses vara fast bosatt på fastigheten,
- Förköpsrätten för stat och kommun ska upphävas.

Lantbruksdepartementet siktar på att en ny lagstiftning ska kunna vara genomförd till 2003.

Sammanfattning lagar mm i Norge

I flera av Norges kustkommuner prövar man att söka stöd för önskad förändring helårs- hus/fritidshus i både Planlag och Koncessionslag - den kommunalpolitiska viljan till denna styrning har stor betydelse för det reella resultatet, dvs vissa aktiva kommuner har hittills lyckats relativt väl med att förhindra att attraktiva kustsamhällen blivit vinterdöda fritidssamhällen (exv. i Risörs kommun). Viktigt att påpeka är att kommunen måste få erforderligt stöd från fylkesman (länsstyrelsen) vid överklagande.

Koncessionslagen styr användaren av fastigheten och PBL styr användningen av fastigheten. Kommunen kan föreskriva i en Reguleringsplan att Boplikt gäller för ett planområde, som förpliktar en tomtköpare att använda marken för helårsboende. (Detta skall finnas med i ett köpekontakt).

De ”luckor” i lagarna, som en del fastighetsägare/köpare prövar, är oftast kopplade till arvsfrågorna i Koncessionslagen - dvs att släktskap upphäver 0-koncessionsplikten; helårsbostaden kan bli fritidsbostad för släkting. (Ex. föräldrar köper helårsfastighet, skriver under avsiktsförklaringen och låter barnen ärva huset som fritidshus. Risörs kommun hävdar i sådana fall funktionsändring i Reguleringsplan.)

På statlig nivå pågår en utredning om att se över (skärpa) Koncessionslagen bl.a. med avseende på släktskapsförhållanden.

Även definitionen ”helårshus” resp. ”fritidshus” kan behöva omprövas i och med IT-samhällets möjligheter till nya livsmönster (Exv. man bor 50% av året i Risör och 50 % i Oslo; permanentboende/fritidsboende suddas ut...)

LAGAR MM SOM STYR HELÅRS/FRITIDSBOENDE I DANMARK

Markanvändningsplanering

I Danmark regleras den fysiska planeringen av "Planloven" (PL); man har en klar markanvändningsplanering genom att all mark är zonindeldad: "**byzoner**", "**sommarhusområden**" och **landzoner** (PL kap 7 § 34). Denna indelning genomfördes 1970. Varje län (amtskommun) skall upprätta en Regionplan, där bl. a. denna zonindelning fastläggs. Kommunerna upprättar i sin tur en "Kommuneplan", där Regionplanens intentioner följs upp, som sedan förankras i juridiska "Lokalplaner" inom t ex ett sommarhusområde eller en byzon.

Längs hela Danmarks inre och yttre kust finns dessutom en **kustnärlighetszon** (PL kap 2a § 5a), som omfattar landzoner och sommarhusområden. Generellt sett skall inte kustnärlighetszonen bebyggas (undantag kustnärlighetszonen behov).

***Kommentar.** Kustzonen är generellt sett ca 300 m och motsvarar den svenska strandskyddszonen.*

Sommarhusområden

Villkoren för sommarhusområden beskrivs i ett särskilt kapitel i "Planloven" (PL kap 8). I dessa områden får man inte övernatta under perioden 1 oktober till 31 mars! (Vissa möjligheter till dispens vid speciella tillfällen finns; vid ägarbyte upphör dock denna). PL8 § 41 ger en pensionär, som ägt egendomen i 8 år, rätt till dispens för helårsboende (med vissa undantag och speciella regler vid arv eller försäljning).

***Kommentar.** Danskarnas renodlade områden för sommarhus, som skall användas enbart under sommaren, skiljer sig helt från den svenska modellen (där de tidiga sommarstugorna (byschorna) från 1900-talets första hälft successivt övergått till fritidshus och till fritidsvillor med helårsstandard).*

Att "smygpermanenta" ett sommarhus till helårsbostad är i Danmark reglerat med bl.a. böter (ca 300:-/dag) - i Sverige finns inget sådant styrmedel överhuvudtaget.

Landzon

Landzonen omfattar främst mark för jord- och skogsbruk med tillhörande byggnader och anläggningar. Huvudregeln är att man inte får företa förändringar (avstyckningar, byggnation etc) utan "landzonmyndighetens" (i allmänhet kommunstyrelsen) tillstånd. Detta gäller även vid ändrad användning av byggnad.

Vid ansökningar om bebyggelse i landsbyar bör man enligt föreskrifterna inte ta hänsyn till om ansökaren har släktband till området. Däremot kan en koppling till lokalt näringsfång vara ett väsentligt kriterium, som berättigar till "landzonetilladelse" för bosättning (för att därmed stärka landsbyen och serviceunderlaget).

Funktionsändring i landzon.

En helårsbostads omvandling till fritidsbostad är undantaget från kravet på "landzonetilladelse". Om ett helårshus efter mer än 3 års användning som fritidsbostad åter skall bli helårsbostad föreligger det ändrad användning, som kräver "landzonetilladelse". Detta gäller även när ett "äkta" sommarhus i landzon skall omvandlas till helårsbostad. (Ansökningen bör behandlas som nyuppfört helårshus).

Om sommarhuset från början varit ett helårshus kan det dock beroende på omständigheterna ges tillstånd till att åter bli helårshus. Hänsyn skall även tas till husets kvalitet.

Regionplanering som styr helårs/fritidsboende

Regionplanen anger riktlinjer för varje kommuns markanvändning till byzon och sommarhusområden liksom preciserade ramar för antal sommarhus i sommarhusområden. Redan i regionplanen (t ex i "Regionplan -97, Nordjylland") skiljer man på områden, där man bor permanent och sommarhusområden (där man får bo på sommarhalvåret och 3-4 veckor under vinterhalvåret).

Kommentar. I Sverige upprättas inte regionplaner generellt över hela landet utan främst inom storstadsregionerna. Mellankommunal planering förekommer dock inom speciella sektorsområden. En svensk regionplan har enbart rådgivande status.

Kommunplan

Anvisningar för den danska kommunplaneringen finns i Planloven (PL) 4 kap 11 §. "Kommuneplanen" består av två huvudavsnitt: Huvudstruktur och Ramdel, där det senare avsnittet preciserar ramarna för underliggande Lokalplaner. Denna kommuntäckande översiktsplan kan vara mycket detaljerad och inom till exempel sommarhusområden reglera tomtstorlek (ex. $>1200\text{m}^2$), byggnadsyta (ex. $<120\text{m}^2$), nockhöjd o byggnadshöjd osv.

Rättsverkningar: Enligt PL (4 kap 12 § punkt 3) kan kommunen enbart med stöd av "Kommuneplanen" motsätta sig bebyggelse i byzon eller sommarhusområde, om detta strider mot planen.

Kommentar. Till skillnad från en svensk Översiktsplan är den danska Kommuneplanen dels reglerande (inte bara rådgivande), dels (p g a ramstyrningen) även mycket mer detaljerad och normativ.

Lokalplaner

Byzon, sommarhusområde

Lokalplanläggningens villkor redovisas i "Planloven" (5kap 15 §). Där ges detaljerade anvisningar om vad en lokalplan skall innehålla. Till exempel om en byzon skall övergå i ett sommarhusområde eller omvänt.

Rättsverkningar: Lokalplanen är juridiskt bindande. "Planloven" talar även om "Lokalplanligt" vid större bygg- eller anläggningsprojekt (PL 5kap 13 § punkt 2).

Kommentar. Förutom att man klart skiljer på planområden för sommarhus och helårshus, liknar den danska Lokalplanen den svenska Detaljplanen i allt väsentligt.

Landzon

I mindre tätorter på landsbygden med befintlig bebyggelse kan enklare lokalplaner upprättas för att reglera mindre förändringar, skydda värdefull kulturhistorisk miljö o dyl. Vid större bebyggelseförändringar skall landzonen överföras till byzon resp. sommarhusområde (ändring av zonstatus).

Kommentar. Danmark har ingen motsvarighet till Sveriges "Områdesbestämmelser" (OB), som skulle kunna tillämpas i en liknande plansituation, som ovan.

Boregleringslagen

"Boligsreguleringsloven" kan användas av kommunen för att förhindra att ett helårshus vid försäljning övergår till fritidshus i en "byzon". Köparen måste inom 6 veckor meddela kommunen denna ändrade användning. Kommunen har då rätt att placera bosökande från den kommunala bostadskön som helårsboende hyresgäst (i praktiken handlar det om sk socialfall, via Socialförvaltningen). Saknas detta kommunala behov finns inte rätten att förhindra att huset får användas som fritidshus.

Kommentar. I praktiken är denna lag "tandlös" utanför stadsregionerna, då den inte är tillämpbar i avfolkningsbygder.

Lagfart ("Tinglysning")

"Tinglysning" innebär att man, när man söker lagfart, "belastas" med servitut, som innebär att man måste bo på fastigheten.

Kommentar. Förfarandet är juridiskt krångligt och tillämpas inte så ofta.

Lantbrukslagen

Den danska "Landbruksloven" motsvarar närmast den svenska Jordförvärvslagen och används för att reglera den agrikulturella utvecklingen (bl.a. krav på bosättning) på landsbygden. Liksom den svenska lagen är inte heller den danska utvidgad enligt den norska Koncessionslagen att gälla alla fastigheter inom vissa områden.

Sammanfattning lagar mm i Danmark

*Danmarks markanvändningszonering med klart avgränsade och i Lokalplaner reglerade sommarhusområden innebär att danskarna har det starkaste planinstrumentet i Norden, när det gäller att **förhindra permanentning** av sommarhus till helårshus. Detta styrmedel är dessutom förankrat redan på regional och kommunal översiktlig nivå genom reglerande ramplanering.*

Det omvända problemet, att hindra (de äldre) helårshusen i kustzonen att omvandlas till fritidshus, är svårare att reglera, trots att man i Planlagen skiljer på helårs/fritidshus (jfr de 600 vintertomma, äldre husen i Skagens centrum!).

På pappret fungerar Boregleringslagen väl men inte verkligheten, om det inte finns en kommunal efterfrågan på helårsbostäder (dvs kommunal bostadskö).

LAGAR MM SOM STYR HELÅRS/FRITIDSBOENDE I FINLAND (ÅLAND)

Begränsad fysisk planering

På Åland är det inte i första hand planlagar som reglerar helårs/fritidsboendet utan den speciella och unika Självstyrelselagen med den åländska Hembygdsrätten kopplad till Jordförvärvslagen. Generellt sett så har Finland ett plansystem som är mycket likt det svenska. Den fysiska samhällsplaneringen är inte särskilt utvecklad på Åland. Det är t ex. bara Mariehamns kommun som har en antagen Generalplan (Kommunöversikt).

Kommentar. Den fysiska planeringen är inte så välutvecklad på Åland.

Självstyrelselagen med Hembygdsrätten och Jordförvärvslagen

Hela 2 kap. (§§ 6-12) Självstyrelselagen handlar om "Åländsk hembygdsrätt".

Den som omfattas av Hembygdsrätt kan delta i val och själv vara valbar (9 §), har rätt att förvärva fast egendom (§ 10) och har näringsrätt (dvs utöva ett yrke eller driva rörelse mm) (§ 11). § 10 har följande lydelse: "Om inskränkningarna i rätten att med ägande- eller nyttjanderätt förvärva fast egendom och därmed jämförbar egendom i landskapet stadgas i Jordförvärvslagen för Åland (3/1975). Inskränkningarna gäller inte den som har hembygdsrätt."

"Jordförvärvslagen för Åland" omfattar 18 paragrafer och reglerar villkor, arvsfrågor, tillstånd, dispenser etc.

Landskapslag om åländsk hembygdsrätt

I denna lag framgår hur man kan uppnå Hembygdsrätt, om man inte innehar den direkt med stöd av Självstyrelselagen, bl.a. genom att man haft "tidigare stadigvarande bosättning i landskapet som varat längre tid än **fem** år" (§ 2).

I § 3 anges att man till ansökan om åländsk hembygdsrätt även skall foga hemortsintyg och ämbetsbevis, som styrker att sökanden "utan avbrott haft och alltjämt har sitt egentliga bo och hemvist i landskapet" ("helårsdeklaration").

Det är med stöd av denna lag som man kan hindra att en helårsbostad blir fritidsbostad på Åland.

Kommentar. Den åländska Hembygdsrätten utgör en lagstiftning som strider mot EU:s principer (men som Finland fick behålla vid EU-inträdet) och är därför inte direkt överförbar till svenska förhållanden.

SAMMANFATTANDE ÅTGÄRDSFÖRSLAG OCH DISKUSSION

Här görs ett försök att punktvis sammanfatta hur vi i Sverige kan utnyttja respektive komplettera vårt lagsystem för att förhindra fortsatt utveckling mot vinterdöda kustsamhällen - som ett led i strävan mot en *Levande Skärgård*.

Åtgärderna bygger dels på tidigare svenska utredningar, dels på vilka styrmedel man tillämpar i de övriga nordiska länderna och deras erfarenheter av likartade problem.

Förslag till åtgärder är markerade med **Förslag**: Någon prioritering av förslagen har inte gjorts utan de skall betraktas som en "möjlighetslista", vars juridiska effekter får utredas vidare.

Ändringar i plan- och bygglagen (PBL)

Översiktsplan och områdesbestämmelser

Förslag: Om en kommuns översiktsplan klart visar att marken inom begränsade områden skall användas **enbart för fritidshus**, kan man säkerställa detta syfte i Områdesbestämmelser med en vidgad tolkning av gällande lagtext (PBL 5 kap 16 §).
(Ändrad praxis)

Förslag: I Bostadsdep. skrift (Ds1988:73) föreslås att man gör följande komplettering av PBL 5kap § 16: "**bostadsbyggnaders användning (huvudsakligen) som stadigvarande bostäder**" alternativt "**förbud mot bostadsbyggnaders användning för (huvudsakligen) fritidsändamål**". (Ny lagtext och bestämmelsetext)

Diskussion. En klarare uppdelning mellan helårshusområden och fritidshusområden enligt dansk modell kan uppnås genom att områdesbestämmelser - som dock inte ger byggrätt - används generellt för renodlade fritidshusplaner. (De attraktiva helårshusen som riskerar att användas som fritidshus är i allmänhet belägna inom tätorter, där det ofta finns detaljplan, se nedan).

Kommunens översiktsplan borde liksom både dansk och norsk Kommunplan vara reglerande i vissa avseenden bl.a. vad gäller markanvändning för helårshus resp. fritidshus och inte bara rådgivande.

(Det kan ske genom att områdesbestämmelser upprättas och knyts till översiktsplanen).

Detaljplan

Förslag: Tolkningen av PBL (5kap 7 § punkt 3) "byggnadernas **användning**..." kan kopplas till **byggnadens användning som helårsbostad resp. fritidsbostad**. (Ändrad praxis)

Förslag: Ett förtydligande tillägg kan stärka lagtexten i PBL (5kap 7 § punkt 3): "**bostäder får endast användas för stadigvarande bruk**". (Ny lagtext och bestämmelsetext)

Diskussion. Jämför den danska "Lokalplanen" resp. den norska "Reguleringsplanen".

Den norska Regleringsplanen för in Koncessionslagen i Regleringsbestämmelserna med en särskild rubrik om Boplikt och vad denna innebär för markanvändningen (varje kommun har upprättat lokal "Bopliktsförordning")

Bygglov

Förslag: Tolkningen av PBL (8 kap 1 § punkt 3) "ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligen **annat ändamål** för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats" kan betecknas som en **funktionsändring, då helårshus ändras till fritidshus** eller **omvänt**. (Ändrad praxis)

Diskussion. *Tolkningsfrågan, om det är ett väsentligt annat ändamål att ändra helårshus till fritidshus, kan man bemöta med att man skiljer på småindustri och annan industri liksom olika sorters handel; att göra åtskillnad mellan olika boendeändamål bör vara lika logiskt.*

I den norska tillämpningen av motsvarande paragraf har man gjort ett tillägg som skall stärka förbudet mot "bruksändring" (se avsnitt Norge)

Oavsett om det gäller områdesbestämmelser eller detaljplan för ett område skall alltså kommunen kunna styra en önskad omvandling av helårshus/fritidshus genom att göra ändringen bygglovspliktig.

Planstrukturen

Förslag: Vid en översyn av den svenska PBL bör man även se över dagens terminologi för att dels samordna terminologin med de övriga nordiska ländernas, dels uppnå för allmänheten mer lättförståeliga begrepp (se inledningen till detta kap.3).

Ändringar i jordförvärvslagen, alternativt ny tillståndslag

(för omvandling av helårshus till fritidshus)

Förslag: *Den gällande jordförvärvslagen (1979:230, omtryck SFS 1991:670) kan enligt norsk Koncessionsmodell utvidgas att inom vissa av kommunen (länsstyrelsen) utvalda områden gälla för alla fastigheter, oavsett storlek på markareal (norskans "0-konsesjonsplikt").*

Lagtexten kan ges följande kompletterande lydelse:

"Tillstånd från kommunen (Lst) krävs för att använda fastighet, som är eller har varit i bruk som helårsbostad, som fritidshus, då fastigheten fortsättningsvis ur samhällssynpunkt bör nyttjas som helårshus."

Diskussion. *Då formuleringen är kopplad till markanvändningstillstånd bör inte lagen strida mot EU-reglerna.*

Ny förvärvslag

Förslag: Den till Bostadsdepartementet (Ds 1988:73) avgivna departementspromemorian "Omvandling av permanentbostäder till fritidshus" 1988 föreslog en ny förvärvslag som efter

remiss resulterade i "Förslag till lag om förvärv av bostadsfastigheter på vissa orter" (Ds 1989:78). Förslaget ledde inte till en proposition och ny lagstiftning. Här följer utdrag ur förslaget (våra anmärkningar kursiverade):

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om tillstånd för förvärv av fast egendom m.m inom följande kommuner:

Östhammar, Nyköping, Borgholm, Mörbylånga, Gotland, Sölvesborg, Kungälv, Lysekil, Orust, Sotenäs, Strömstad, Tanum, Tjörn, Uddevalla, Öckerö, Sundsvall, Örnsköldsvik; Härjedalen och Åre.

2 § Lagen gäller inom de områden av kommunerna där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder eller där andelen permanentbostäder som omvandlas till fritidsbostäder blivit betydande. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka dessa områden är.

Tillståndspliktiga förvärv

3 § Tillstånd krävs enligt bestämmelserna i denna lag för förvärv av fast egendom som är taxerad som annan fastighet och är bebyggd med en- eller tvåbostadshus när förvärvet sker genom

- 1) köp, byte eller gåva
- 2) tillskott till bolag eller förening, eller
- 3) utdelning eller skifte från bolag eller förening

4 § *Paragrafen behandlar tomträtt och bostadsarrende och att tillstånd även krävs då någon förvärvar ett dödsbo eller del i ett sådant om denne inte själv är delägare i boet.*

5 § Förvärvstillstånd krävs inte

Gäller bland annat vid förvärv från kommun, staten, folkrörelsekooperativ eller bostadsrätt som hör till en organisation.

Avståendeförklaring

6 §, 7 § *Paragraferna behandlar formerna för hur kommunen beslutar att avstå från tillståndsprövning.*

Förvärvstillstånd

8 §, 9 § *Gäller hur förvärvaren söker förvärvstillstånd hos kommunen.*

10 § Förvärvstillstånd får vägras, om fastigheten ligger inom ett sådant område som avses i 2 § och huset behövs som permanentbostad.

Gör förvärvaren sannolikt att fastigheten efter förvärvet kommer att användas som

permanentbostad, får tillstånd dock inte vägras. I ett beslut om förvärvstillstånd får medges att fastigheten först inom viss tid, högst tre år, skall användas som permanentbostad.

11 § Ett bolag får vägras förvärvstillstånd...

12 – 16 §§ *Gäller bland annat kommunens beslut, ansökan och rätt att besiktiga bostaden.*

Inlösensskyldighet

17 § Har kommunen *...(i annat fall än vid auktion eller utländska förvärv enligt 3 kap 3 § lagen 1982:618)...* beslutat att vägra förvärvstillstånd eller enligt 6 § beslutat att inte avstå från tillståndsprövning, är kommunen skyldig att på ägarens begäran lösa in egendomen.

Paragrafen, liksom följande 18 och 19 §§ har ytterligare text om inlösenförfarande.

Enligt 18 § ska..."Bestämmelserna i 4 kap. 3 § expropriationslagen tillämpas i fråga om värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcktes vid domstol"

Kommentar:

Detta innebär att om kommunen vägrar förvärvstillstånd kan ägaren begära att kommunen löser in egendomen och att ersättningen för fastigheten vid inlösen ska bestämmas till marknadsvärdet vid fritt användande, d v s pris som fritidsbostad. Lagen skulle därför inte ha fått någon prissänkande effekt på husmarknaden. Kommunen skulle sannolikt inte heller ha råd att lösa in fastigheter för att till ett betydligt lägre pris överlåta dem till åretrunboende. Lagen skulle därför inte vara bättre än den förköpslag som finns sedan 1984 och som inte används just på grund av för hög prisnivå på fritidshus. Inlösenreglerna skulle behöva vara så utformade att kommunen ska betala lösen skilling med bortseende från effekterna av inverkan från efterfrågan av fritidshusköpare.

Skyldighet att överlåta egendomen vidare/Offentlig auktion m.m./ Överklagande

20 – 28 §§ *Paragraferna anger bland annat förhållanden om fastigheten inte används som permanentbostad trots att förvärvstillstånd för detta har beviljats. Kommunen får i dessa fall förelägga förvärvaren att överlåta egendomen. Om detta inte sker skall länsstyrelsen på anmodan av kommunen förordna att egendomen skall säljas av kronofogdemyndigheten på exekutiv auktion.*

Diskussion. Orsakerna till att detta förslag till förvärvslag inte antogs som föreslagits den 1 januari 1991 har beskrivits ovan (i slutet av kap. 1). Som framgått av den redovisade nattsvarta situationen idag i många kustsamhällen är det politiska klimatet nu med all säkerhet mera moget för att ta beslut om kraftfullare styrmedel än för tio år sedan.

Ändringar i förköpslagen

Diskussion. För att förköpslagen skall bli verkningsfull i praktiken krävs att kommunerna får ökat statligt ekonomiskt stöd för att kommunerna skall kunna göra sig gällande på en marknadsstyrd spelplan. De ovan nämnda åtgärdsförslagen (Dock med en annan utformning av inlösenreglerna) bör vara tillräckliga för att ge de styrmedel som erfordras för att förhindra äldre åretrunthus från att bli fritidshus.

Svenneby by juni 2001
Conny Jerer

Käll- och litteraturförteckning till bilaga 1 och bilaga 2

De kontaktpersoner vi haft under studiebesöken i våra grannländer och som då delgivit oss kunskaper, synpunkter och material är följande:

Danmark.

Skagens kommun:	Kurt Kirkedal Jensen, Skagens borgmästare.
Hirtshals kommun:	Helle Lassen, planchef Hirtshals kommun. Kjell Larsen, Tversted Borger - og Turistforening. Anne-Marie Höholt, Tversted Borger - og Turistforening.
Hjørring kommun:	Sven Jakobsson, planchef Hjørring kommun. Ester Mårtensson, landskapsarkitekt och kustplanerare. Grete och Allan Norman-Sørensen, Lönstrup.
Lökken-Vrå kommun:	Flemming Trindskaer, planchef Lökken-Vrå kommun. Birthe och Måns Helledie, Lökken Borgerforening.
Fjerritslevs kommun:	Kirsten Monrad-Hansen, bofast och etnolog, Torupstrand. Thomas Höyrup, bofast och etnolog, Torupstrand,

Norge.

VESTFOLD FYLKE

Tjømø kommun:	Roar Tandberg, kommunordförande (Arbeiderpartiet). Gunnar Hansø, rådmän. Dag Saeter, byggningschef. Harald Svensson, byggningsavdelningen. Rolf Jacobsen, bofast. Marianne Leisner, bofast.
---------------	--

AUST AGDER FYLKE

Arendal:	Arne O Tveit, Fylkesman. Klagoinstans i konsesjonstvister. Arve Semb-Christopherssen, lantbruksdirektör i Aust Agder.
Risør kommun:	Lars Lauvhjell, kommunordförande. Sveinung Jörundland, chef för avdelningen för planering og konsesjon.
Tvedestrand kommun:	Halvor Goderstad, chef för j ordbruksenheten och handläggare av konsesjonsärenden.
Lillesands kommun:	Nils Berge, chef för lantbruksenheten. Odd Steindal, kommunordförande (Høyre).

VEST AGDER FYLKE

Kristiansand:	Svein Mjaatvedt, fylkeskonservator. Kristen Gislefoss, fylkesman och jurist på lantbruksenheten.
---------------	---

Miljövarnsdepartementet,
Oslo:

Carl-Inge Rommen, chef för avdelningen för regional
plan- och resursförvaltning.

Marit Tofta, jurist - miljöplanering och strandzonestskydd.

Ingrid Aasen, jurist på lantbruksdepartementet -förberedelser och
ändringar i regelverken.

Statens Lantbruks-
förvaltning, Oslo:

Gyda Höie, byrådirektör.

Asker:

Per Gunnar Röe, forskare och kulturgeograf

Åland.

Mariehamn.

Landskapsstyrelsen:

Suzanne Björkholm, enhetschef vid administrativa enheten.

Landskapsstyrelsen:

Linnea Johansson, näringsavdelningen och sekreterare i
Skär gårdsnämnden.

Ålands Statistik-
och Utredningsbyrå:

Bjarne Lindström, lektor i regional planering.

Stadshuset:

Folke Wickström, stadsarkitekt.

Föglö skärgårdskommun:

Niklas Eriksson, Degerby, kommundirektör

Kökar skärgårdskommun:

Kurt Forsman, kommundirektör.

Lokalbefolkning i Mariehamn, på Föglö och Kökar.

Sverige

- BOSAM: *Ruralchange - links between population structure and policies for balanced and sustainable rural communities* (sep. 1997)
- Bostadsdepartementet: *Betänkande från fritidsboendekommittén* (SOU 1982:23)
- Bostadsdepartementet: *Omvandling av permanentbostäder till fritidshus* (Ds1988:73)
- Bostadsdepartementet: *Förslag till lag om förvärv av bostadsfastigheter på vissa orter* (Ds 1989:78)
- Boverket: *Boken om Detaljplan och Områdesbestämmelser. Allmänna råd 1996:1* (sep. 1996)
- Boverket: *Regelverk II - Miljöbalken med vissa förordningar* (okt. 1998)
- Boverket: *Regelverk I - Hushållning, planering och byggande* (2001)
- Miljödepartementet: *Levande skärgård - utvärdering av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen* (SOU2000:67)
- Skärgårdarnas Riksförbund (SRF): *Enkät till skärgårdsföreningar och kustkommuner* (2001)

Norge

- Asplan Viak Sør: *Stedsanalyse for Risør* (2000)
- Fiskeridepartementet: *Havner og infrastruktur for sjötransport. St meld nr 46* (mai 1997)
- Landbruksdepartementet: *Om lov om endringer i konsesjonsloven og odelsloven m. v. (opphevelse av forköpsrett og heving av arealgrenser). Otprp. nr. 33 (2000-2001, dec. 2000)*
- Landbruksdepartementet: *Orientering om bo- og driveplikt ved erverv av landbrukseiendom* (stencil)
- Langaker, Frode: *Den såkalte nullgrenseforskrift om utvidet konsesjonsplikt for bebygd eiendom. Ur Lov og Rett 1999.*
- Lillesand kommune: *Boplikt i Lillesand kommune* (maj 1999)
- LOVDATA: *Om konsesjon og omforkjøpsrett for det offentlige ved erverv av jäst eiendom (Konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19, dun. 1985)*
- Mathisen, Arild - Tallaksen, Harald: *Veien fram - eksemplet Risør. Vern av by- og bygningsmiljø i utvikling* (1993)
- Nord, Erik: *Virkemidler i Jordskifteloven relatert til arealbruk i byer og tettsteder.*
- Norges offentlige utredninger: *Bedre kommunal og regional planlegging etter planog bygningsloven* (NOU 2001:7)
- Risør kommune: *Boplikt i Risør* (jan. 1999)
- Risør kommune: *Kommuneplan 1999-2011. Langsiktig del. Arealdelen* (nov. 2000)
- Tennøy, Aud: *Tilgjenglighet til og langs strandsonen - notat til Planlovutvalget* (NIBR nov. 2000)
- Tjörne kommune: *Kommunéplan år 2000-2012* (okt. 1999)
- Tjörne kommune: *Förslag til Reguleringsbestemmelser, Reguleringsplan GNR.29 BNR.2, Dramsäs* (1998)
- Tjörne kommune: *Reguleringsbestemmelser til Reguleringsplan for Mölleräsen* (2001)
- Tvedestrand kommune: *Kommuneplan for Tvedestrand 1997-2009* (mars 1998)
- Tvedestrand kommune: *Förskrift til Konsesjonslovens §5, 3. ledd. Forslag til retningslinjer* (stencil maj 2000). *Förskrift til Konsesjonslovens §5, 3. ledd* (stencil jan. 2001)
- Tvedestrand kommune: *Boplikt i Tvedestrand kommune*

Danmark

Hirtshals kommune: *Kommuneplan 1996-2008.*

Strategier (1996)

Rammer (1996)

Kortbilag (1996)

Hjörning kommune: *Kommunéplan 1996-2005 (1996)*

Miljø- & Energiministeriet: *Vejledning om planloven (nov. 1996)*

Miljø- & Energiministeriet: *Retlig regulering af boligforholdene på de små øer i Danmark (1999)*

Monrad, Kirsten: *Kunsten at overleve. De nordiske landesfiskeri set i historisk perspektiv. Nord 1997:7*

Monrad Hansen, Kirsten: *Kampen om Limfjorden (1996)*

Nordisk Ministerråd: *Den nordiske kystkultursrart og livskraft TernaNord 1999:605*

Nordjyllands Amt: *Regionplan 1997. Mål og strategier (nov. 1997)*

Retningslinier og redegørelse (nov. 1997)

Kortbilag (1997)

Finland (Åland)

Ålandslagsamling: *Självstyrelselag för Åland (FFS 14411991 aug. 1991)*

Jordförvärvslag för Åland (FFS 114511991)

LL om åländsk hembygdsrätt (1993)

GLS
BYGDS
VERKET

SAMUEL PERMANS GATA 2, 831 30 ÖSTERSUND
TEL 063- 57 67 00, FAX 063-57 67 99. www.glesbygdsverket.se