



Regeringskansliet  
Klimat- och näringslivsdepartementet  
Naturmiljöenheten  
kn.remissvar@regeringskansliet.se  
kn.nm@regeringskansliet.se

## Yttrande över betänkandet SOU 2023:103 – Areella näringar vid vattnet

Er beteckning: KN2024/00156

### Sammanfattning

De förslag som omfattas av utredningen omfattar till viss del en kodifiering av praxis, vilket är positivt för förutsebarheten. Dock är författningsförslagen generellt utformade på så sätt att förutsebarheten minskar och behovet av vägledning och praxis ökar. Den kritik som idag finns, om att strandskyddslagstiftningen inte är lätt att tillämpa och att praxis medför att tillämpningen blir allt mer restriktiv, riskerar att öka genom föreslagna författningar.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län föreslår att det nya särskilda skälet för dispens införlivas i den nuvarande bestämmelsen 7 kap. 18 d § miljöbalken. Bestämmelsen föreslås omarbetas så att kodifiering av praxis sker på så vis att det i lagtexten framgår att de områden på landsbygden som omfattas av bestämmelsen ska uppfylla vissa angivna skäl, men inte måste vara utpekade i en översiktsplan. Utpekanden i översiktsplanen kan dock fortsättningsvis ske för att öka förutsebarheten för den enskilde som ska ansöka om dispens.

### Förändring av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § miljöbalken

Bestämmelsen föreslås utökas att även omfatta *vattenbruk*. Vattenbruk, såväl för växtproduktion som för djurproduktion, är ett bra alternativ till annan livsmedelsproduktion. Det kan komma att bidra positivt till miljön och klimatet samt ge goda förutsättningar för lokala och svenskproducerade livsmedel. Detta är av stor vikt både i

nutid och för framtiden och talar för att vattenbruk ska ingå i undantagsbestämmelsen. De vanligaste vattenbruken i Sverige är dock traditionella kassodlingar av fisk och odling av musslor. Odling i öppna kassar kan ofta ha en avsevärd negativ påverkan på miljön. Detta talar mot att vattenbruk ska ingå i undantagsbestämmelsen. Den utveckling som håller på att ske, där vattenbruket i allt större omfattning flyttas upp på land i så kallade RAS-anläggningar, innebär också att behovet av strandnära läge för vattenbruken minskar. Det kan innebära att undantagsbestämmelsens behov kommer att minska framöver.

Det är viktigt att poängtera att sådant som hör till vattenbruket men som inte behöver förläggas inom det strandskyddade området fortsatt förläggs utanför strandskyddsområdet. Utredaren har belyst att det kan vara svårt för den enskilde att avgöra om det som ska anläggas *för sin funktion* måste finnas inom det strandskyddade området. Det är troligen lika svårt för den enskilde att avgöra om det som ska anläggas har ett *funktionellt samband* som gör undantagsregeln tillämplig.

Det är positivt att kodifiering av praxis sker och att omsättningskravet förändras. Dock är begreppet *förvärvsverksamhet* inte helt tydligt och ledning kan behöva tas i skattelagstiftningen med tillhörande rättspraxis och förarbeten. Om en verksamhet genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte finns. Däremot framgår på Skatteverkets hemsida att en verksamhet kan beskattas som hobby trots att den årligen ger ett visst överskott, om vinstsyfte saknas. En stor risk finns att det blir svårt för enskilda handläggare som arbetar med miljöbalken och plan- och bygglagen att tillämpa skattelagstiftningen. Om den enskilde själv ska avgöra om undantaget är tillämpligt krävs djupgående kunskap om flertalet olika lagar. En sådan regel kan inte anses vara tillräckligt förutsebar.

## Nytt särskilt skäl för dispens för småskalig förvärvsverksamhet på landsbygden

Det nya dispensskälet har för avsikt att komplettera de sex allmänna dispensskäl som finns i 7 kap. 18 c § miljöbalken och de två dispensskäl för åtgärder inom område för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS-områden) som finns i 7 kap. 18 d § miljöbalken. Det nya dispensskälet ska tillämpas i landsbygdsområden med lågt bebyggelsetryck och låg bebyggelsegrad som inte kan utgöra LIS-områden. Det ska endast tillämpas för åtgärder som påverkar strandskyddets syften i liten omfattning.

Innebörden av begreppet *landsbygd* finns inte definierad i lagstiftningen. Det framgår inte av utredningen om begreppet ska förstås som en motsats till *stad* eller om det är jordförvävslagens (1979:230) definition *glesbygd* som avses. Det framgår inte heller om begreppet *landsbygd* motsvarar eller på något sätt avviker från de *landsbygdsområden* som 7 kap. 18 d § miljöbalken omfattar, förutom att de områden som omfattas av 7 kap. 18 d § miljöbalken inte kan omfatta vissa i lag angivna områden. Jordbruksverket definierar *landsbygd* kommunvis. Om begreppet används på detta sätt motverkar det syftet med bestämmelsen, som uppges vara att skapa möjligheter till långsiktig sysselsättning i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck. Sådana områden finns även i kommuner som enligt Jordbruksverkets definition ska inte anses vara *landsbygdskommuner*.

Att bestämmelsen tar sikte på områden med *låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck* på *landsbygden* medför att den enskilde inte kan förutse var bestämmelsen är tillämplig. Den enskilde kan inte på ett enkelt sätt avgöra om den bebyggelse som finns i området innebär en låg bebyggelsegrad och om den planerade bebyggelsen ändå innebär att det fortsatt är ett lågt bebyggelsetryck. Då bevisbördan för om dispensgrunden är uppfylld ligger på den enskilde bör denne också kunna avgöra vad som utgör *landsbygd med lågt bebyggelsetryck och låg bebyggelsegrad*, för att lämna korrekt underlag till dispensprövningsmyndigheten.

Av lagtextens föreslagna ordalydelse följer att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden *behövs* för en småskalig förvärvsverksamhet. Dispensprövningsmyndigheten har ett ansvar att utreda ärendet så långt det behövs och den enskilde som söker dispens har bevisbördan för att visa att skälen för dispens är uppfyllda. Idag finns fyra generella dispensgrunder som bygger på att ett behov ska visas. För dessa är det ofta svårt för den enskilde att visa det efterfrågade behovet. Till exempel när det gäller dispensgrunden *en anläggning för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet av den inte kan tillgodoses utanför området* (7 kap. 18 c § p. 3 miljöbalken) har den enskilde ofta svårt att visa att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt än genom anläggandet av den planerade anläggningen. Länsstyrelsen i Gävleborgs län bedömer att det även för detta nya dispensskäl kommer att vara svårt för den enskilde att visa att behovet av byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärder föreligger.

Begreppet *småskalig förvärvsverksamhet* ger sken av att förvärvsverksamheten (verksamhet med vinstsyfte) ska vara småskalig (i liten skala) för att dispensgrunden ska vara tillämplig. I det allmänna språkbruket är en småskalig verksamhet en verksamhet med ett fåtal anställda och med begränsad omsättning. Dock framgår av utredningen att småskalighet enligt den föreslagna lydelsen av bestämmelsen ska förstås som att verksamheten påverkar strandskyddets syften i liten skala och att verksamheten bara ger upphov till små intrång inom strandskyddsområdet. Det är stor risk att lagstiftningen blir otydlig med det föreslagna ordvalet; särskilt då begreppet ska ha en innebörd som inte går att utläsa av lagtexten eller ens går att ana för den som avser att söka om dispens. Det är med föreslaget ordval troligt att rådgivningsfrågorna till kommunerna och länsstyrelserna kring begreppet kommer att handla om vad som utgör en *småskalig verksamhet* och inte vilken typ av verksamhet som kan tänkas innebära en liten påverkan på strandskyddets syften. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att begreppet *småskalig förvärvsverksamhet* inte ska användas om det ska förstås som *verksamhet med liten påverkan på strandskyddets syften* då det gör lagtexten svårtolkad.

En prövning av om strandskyddets syften påverkas ska alltid göras innan dispens ges, vilket framgår av 7 kap. 26 § miljöbalken. Om avsikten med ordvalet *småskalig förvärvsverksamhet* är att påverkan på strandskyddets syften ska vara liten behöver det klargöras om denna prövning ska vara en annan än den som görs enligt 7 kap. 26 § miljöbalken, där det stadgas att dispens endast får meddelas om det är förenligt med strandskyddets syften. Om det är utredningens avsikt att åtgärder som genomförs med stöd av den nya dispensgrunden ska ha en ännu mindre påverkan på strandskyddets syften än andra dispensgrunder bör det i stället i den nya paragrafen framgå att prövningen enligt 7 kap. 26 § miljöbalken ska vara extra restriktiv.

I utredningen exemplifieras att dispensgrunden kan vara tillämplig på en fisketurismverksamhet som har behov av brygga för förtöjning. Då bryggor generellt sätt inte har en liten påverkan på strandskyddets syften förefaller det otänkbart att det nya särskilda skälet bör kunna användas för bryggor. All ytterligare exploatering i vatten bör göras restriktivt då bryggor påverkar såväl allmänhetens tillgång till vattenområdet som djur- och växtlivet på platsen.

Av ordalydelsen i bestämmelsen framgår att alla småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden ska omfattas av den nya

dispensgrunden. Av utredningen framgår dock att dispensgrunden tar sikte på gårdsbaserade förvärvsverksamheter. För att tydliggöra det bör lagstiftaren överväga att i stället för *småskalig förvärvsverksamhet* använda begreppet *gårdsbaserad förvärvsverksamhet*.

Att förvärvsverksamheten ska bedrivas *varaktigt* på platsen gör att det blir svårt för den enskilde att visa att dispensgrunden är uppfylld när det gäller nya förvärvsverksamheter. Utredaren menar att en affärsplan eller ekonomisk kalkyl kan visa detta. Det kommer då att ställas höga krav på miljöhandläggaren på kommunen, eller länsstyrelsen, att sätta sig in i om affärsplanen eller den ekonomiska kalkylen innebär att verksamheten avses bedrivas varaktigt eller inte.

Begreppet *förvärvsverksamhet* är inte helt tydligt och ledning kan behöva tas i skattelagstiftningen med tillhörande rättspraxis och förarbeten. Om en verksamhet genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte föreligger. Däremot framgår på Skatteverkets hemsida att en verksamhet kan beskattas som hobby trots att den årligen ger ett visst överskott, om vinstsyfte saknas. En stor risk finns att det blir svårt för enskilda miljöhandläggare att tillämpa skattelagstiftningen. Det är den enskilde som ska kunna visa att dispensskälet är tillämpligt. Det ställs därmed stora krav på den enskilde som bygger på djupgående kunskap om flertalet olika lagar vilket gör att lagstiftningen inte är tillräckligt förutsebar.

Att det strandnära läget ska innebära *fördel för åtgärdens funktion* innebär att den enskilde behöver visa vilka fördelar som läget inom strandskyddat område har jämfört med ett annat läge. Vidare ska den enskilde kunna visa att det finns ett *funktionellt samband* mellan dennes verksamhet och det som ska anläggas och att detta funktionella samband inte kan fås utanför strandskyddsområdet. Även här ställs det stora krav på den enskilde att ta fram uppgifter om detta på ett sätt som gör att prövande myndighet kan se att fördelen eller det funktionella sambandet föreligger.

Utredningen lyfter fram att LIS-reglerna inte fyller de uttalade behoven då de inte kan tillämpas på vissa geografiskt utpekade delar av Sverige. Av förarbetena till reglernas införande framgår följande. *Inom de områden som inte kan vara LIS-områden är efterfrågan på tomter generellt hög, framför allt för fritidshusbebyggelse. Samtidigt hör dessa delar av kusten och skärgårdarna till de från strandskyddssynpunkt **mest värdefulla strandområdena i landet**. De angivna kustområdena har stora värden för naturvård, kulturminnesvård, friluftsliv och turist. Att dessa kustområden är särskilt*

*skyddsvärda framgår också av att de omfattas av särskilda bestämmelser om hushållning med mark och vatten i 4 kap §-4 §§ miljöbalken.* De områden som finns på landsbygden men som inte kan utgöra LIS-områden har därmed generellt sätt höga värden för strandskyddet och ett högt bebyggelsetryck. Då det föreslagna dispensskälet enligt utredningen endast ska kunna tillämpas för verksamheter som påverkar strandskyddets syften endast i liten skala ställer sig Länsstyrelsen i Gävleborgs län tveksam till om det föreslagna dispensskälet kommer kunna tillämpas alls i de områden som pekats ut av lagstiftaren att inte kunna utgöra LIS-områden.

Det förefaller vara samma geografiska områden som det nya dispensskälet kan komma att omfatta som de områden som kan pekas ut i en översiktsplan som LIS-område. Om ett område idag inte är utpekade som ett LIS-område, men uppfyller de kriterier som finns för ett sådant, kan de dispensgrunder som anges i 7 kap. 18 d § miljöbalken ändå tillämpas. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det i stället för att införa en ny paragraf bör utredas om 7 kap. 18 d § miljöbalken kan omarbetas. Idag finns två skäl i bestämmelsen. Det första är tillämpligt om ett strandnära läge för byggnad verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen på landsbygden. Det andra är tillämpligt för uppförande av enstaka en- eller tvåbostadshus i anslutning till annat bostadshus. Ett tredje skäl kan motsvara det som utredaren nu föreslagit. Att det endast ska tillämpas vid dispenser och inte som skäl för upphävande kan begränsas genom ett andra stycke som anger detta.

## De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Per Bill med länsassessor Ulrika Svedjerot som föredragande. I den slutliga handläggningen har också handläggare Eva Hedström, avdelningen för naturskydd, handläggare Nichlas Dahlén, avdelningen för vattenverksamhet och fiske, samt länsjurist Johanna Lemoine medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.