



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)

Ert dnr. KN2024/00156

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Södermanlands län har tagit del av remissen ”Areella näringar vid vatten”, betänkande av utredningen om ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna SOU 2023:103 (dnr KN2024/00156).

Länsstyrelsen välkomnar betänkandet, som är gediget och belyser viktiga frågeställningar. Betänkandet genomlyser på ett tydligt sätt hur strandskyddet för areella näringar tillämpas i dagsläget och vilka utmaningar som finns med strandskyddsbestämmelserna.

För att de föreslagna bestämmelserna ska kunna tillämpas på det sätt som avses och ge avsett resultat anser länsstyrelsen att det finns anledning att förtydliga vissa delar. Det föreslås flera nya rekvisit och termer som ställer krav på ytterligare bedömningar och avvägningar i det enskilda fallet. Det är bra om regeringen i den fortsatta beredningen av ärendet bidrar till ökad vägledning vad gäller hur rekvisiten och termerna ska tillämpas i praktiken.

Förslagen förväntas på flera olika sätt medföra en ökad arbetsbelastning för länsstyrelsen. De behöver därför åtföljas av ett tillräckligt resurstillskott till länsstyrelsen.

Vattenbruk, avsnitt 5.2.1 och 5.2.2

Traditionellt vattenbruk i öppna kassar har ofta en negativ påverkan på miljön med dess djur- och växtliv samt begränsar allmänhetens tillträdesmöjligheter. Domar visar att denna typ av odlingsteknik inte uppfyller kraven på bästa möjliga teknik.

Vattenbrukets utveckling går vidare mot att den i allt större omfattning flyttas upp på land i form av s.k. RAS-anläggningar (recirkulerande akvakultursystem). Detta innebär att behovet av strandnära lägen för vattenbruk kommer minska i framtiden. Vad gäller RAS-anläggningar kan närhet till vatten öka risken för att verksamheten påverkar miljön negativt.

I Södermanlands län finns det inte heller några vattenområden utpekade som lämpliga att anlägga nya vattenbruksanläggningar i form av traditionell öppen kasseodling.

Utredningen hänvisar, vad gäller definitionen av vattenbruk samt lokaliseringsprövningen enligt 2 kap. miljöbalken, till betänkandet *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74, där vattenbruk föreslås bli en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Utredningen menar att det därmed skulle bli en dubbelprövning av lokaliseringen om vattenbruk är en dispenspliktig åtgärd samtidigt som lokaliseringen hanteras inom ramen för anmälningsplikten för miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen vill erinra om att de föreslagna lagändringarna i SOU 2023:74 ännu inte har omsatts i ny lagstiftning. Detta innebär att effekten av förslaget att vattenbruk ska omfattas av undantagsbestämmelsen blir svår att bedöma.

Även om vattenbrukets miljöpåverkan främst hanteras i fiske- och miljölagstiftningen ser länsstyrelsen ändå inte att det finns skäl att ge vattenbruket ett generellt undantag från strandskyddet. Det vore mer ändamålsenligt om vattenbruk pekades ut som ett särskilt skäl, på motsvarande sätt som för "småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden".

Nytt särskilt skäl till dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden, avsnitt 5.2.3

Länsstyrelsen förutser att förslaget till nytt särskilt skäl kan bli svårt att tillämpa i praktiken för prövningsmyndigheterna. De nya begreppen "landsbygd", "varaktighet" samt "småskalig" beskrivs bland annat i författningskommentaren men saknar definitioner, vilket kan försvåra tillämpningen. Risken är stor att det kommer att ge upphov till olika bedömningar i landet och oenigheter då det kommer att ta mycket lång tid innan användbar rättspraxis har bildats inom området.

Då lagbestämmelsen omfattar ett flertal rekvisit med ett stort tolkningsutrymme är effekten av den nya dispensgrunden, enligt länsstyrelsens bedömning, svår att förutse. Länsstyrelsen kan dock se risker med att exploateringstrycket kring vissa stränder ökar. Om flera åtgärder succesivt och under en längre tid utförs, kan svårigheter uppstå att bedöma när flera åtgärder tillsammans innebär en för stor påverkan på strandskyddets syften. Detta kan få konsekvenser för såväl friluftslivet som växt- och djurlivet. Länsstyrelsen bedömer att förslaget konsekvenser för strandskyddets syften behöver utredas noggrannare, bl.a. utifrån kumulativa effekter.

I betänkandet anges att förslaget inte avser dispenser för anläggningar och åtgärder som har som syfte att hålla allmänheten borta. Redan idag finns det dock möjlighet att bevilja dispens enligt 7 kap. 18 c § 5 p. miljöbalken för vissa av åtgärderna som nämns i utredningen, såsom eldplats och vindskydd för naturturism som även nyttjas av allmänheten. För pågående verksamheter finns även möjlighet att bevilja dispens med stöd av 7 kap. 18 c § 3 p. samt 4 p. miljöbalken.

Det nya begreppet landsbygd

Begreppet landsbygd är en vanligt förekommande term med olika innebörd inom olika områden och lagstiftningar. Länsstyrelsen anser inte att det är lämpligt att i det enskilda strandskyddsärendet bedöma om ett område ska räknas som landsbygd eller inte.

Länsstyrelsen anser istället att vilka områden som ska räknas som landsbygd ska hanteras inom översiktsplaner (jämför befintliga LIS-områden) där även den medborgliga förankringen sker på ett lämpligt vis. Prövningar gällande vilka områden som ska räknas som landsbygd och som inte föregås av en översiktsplaneprocess innebär en stor risk för att det underlag som lämnas in till prövningsmyndigheten inte lever upp till det som krävs för att ärendet ska kunna avgöras. Bland annat med anledning av att det är den enskilde som ska visa att det finns förutsättningar för dispens.

Gränsdragningen mellan god tillgång till allemansrättsliga tillgängliga strandskyddade områden, låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden respektive högre bebyggelsegrad och högre bebyggelsetryck kan bli otydlig och svårbedömd. Vilka kriterier som ska vara gällande för om ett område ska klassas som landsbygd behöver göras tydligare för en enhetlig tolkning. För att begreppet landsbygd ska kunna tillämpas enhetligt i Sverige krävs

det mätbara mått och tydliga riktlinjer. Detta för att kunna beräkna vilka områden som omfattas av låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsestryck. Länsstyrelsen utgår ifrån att det kommer att förtydligas i lagstiftningen och/eller i en vägledning.

Friluftslivet är rörligt och bedrivs både tätortsnära och längre från bostaden i mer glesbebyggda områden. Det innebär för Södermanland ett besöksstryck av friluftslivsutövare från tätbefolkade delar av Mälardalen, särskilt från Stockholms län. Många söker sig just till strandområden för bad, båtfärder och fiske. För att säkra tillgång till områden för friluftsliv ur ett storregionalt perspektiv behöver detta beaktas och länsstyrelsen anser därför att det är av stor vikt att även bedöma hur bebyggd marken är/hur stort bebyggelsestrycket är i ett större geografiskt område. På platser där den mesta byggnationen skett efter år 1975 och där strandskyddslagstiftningen har tillämpats restriktivt kan det finnas god tillgång till allemansrättsliga tillgängliga strandskyddade områden. Trots detta kan trycket på strandzonen ändå vara stort av den allmänhet som bor utanför det strandskyddade området vilket innebär att det ändå finns ett stort behov av fortsatt tillgång till oexploaterade strandområden.

Länsstyrelsens bedömning är att det vore mer ändamålsenligt att införa ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet inom LIS-områden, för att på så sett få en tydligare och säkrare rättstillämpning. Detta alternativ har övervägts av utredningen, se avsnitt 9.2.

De nya begreppen varaktighet samt småskalighet

Vilka kriterier som ska gälla för om en verksamhet ska räknas som varaktig samt småskalig behöver göras tydligare för en enhetlig tolkning. För att begreppen ska kunna tillämpas enhetligt i Sverige behöver mätbara mått och tydliga riktlinjer tas fram för bland annat prövningsmyndighetens bedömning av en verksamhets varaktighet samt småskalighet.

Även om en enskild verksamhet skulle påverka strandskyddets syften i liten skala skulle flera småskaliga verksamheter inom samma område kunna påverka strandskyddets syften i stor skala. Utredningen har inte analyserat vad de kumulativa effekterna kan ge upphov till.

Om verksamheten upphör

Om byggnader och anläggningar som uppförts för den småskaliga förvärvsverksamheten byter användningsområde finns en risk att strandavsnitt exploateras på ett sätt som inte varit lagstiftarens intentioner. Detta kommer att ställa krav på tillsynsmyndighetens egeninitierade tillsynsarbete samt mer resurser till strandskyddstillsynen.

Omsättningskravet, kapitel 6

Utifrån det nya lagförslaget föreslås att undantagsbestämmelsen ska kunna tillämpas vid en bisyssla som utgör en förvärvsverksamhet. Enligt dagens lagstiftning behöver bisysslan medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning för att undantagsbestämmelsen ska kunna tillämpas. Det nya lagförslaget innebär att kravet på lönsamhet sänks.

Av betänkandet framgår att lagstiftaren vill tillförsäkra sig att undantagsbestämmelsen endast nyttjas av de som bedriver en produktiv yrkesmässig verksamhet inom de areella näringarna. Länsstyrelsen ser dock att det finns en risk att gränsen mellan hobbyverksamhet och förvärvsverksamhet kommer att bli svår för prövningsmyndigheten att avgöra då det räcker att näringsidkaren har ett vinstsyfte för att räknas som en förvärvsverksamhet. För att begreppen ska kunna tillämpas enhetligt i Sverige behöver tydliga riktlinjer tas fram som ett stöd för bedömningen av en areell näringsverksamhets varaktighet samt bisyssla kontra hobbyverksamhet.

Det funktionella kravet, kapitel 7

Länsstyrelsen ser positivt på att en vägledning tas fram men bedömer inte att det finns något behov av en lagändring gällande det funktionella kravet. Detta med anledning av att tillämpningen redan idag är tydlig utifrån praxis och förarbeten (jfr prop. 2008/09:119 s. 101 där det anges "vid bedömningen bör man kunna ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle lokaliseras utanför strandskyddsområdet.").

Konsekvenser för länsstyrelsen, avsnitt 10.5

De nya bestämmelserna innebär ytterligare krav på länsstyrelsen och arbetsbelastningen förväntas öka till följd av förslagen, vilket kräver att ytterligare resurser behöver tillföras länsstyrelsen.

De som medverkat i beslutet

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövding Beatrice Ask med naturskyddshandläggare Magdalena Nilsson som föredragande. I den slutliga beredningen av yttrandet har även Erik Hjortsberg avdelningschef för Naturavdelningen, Inger-Marie Wohlfarth chef för naturskydds-enheten, Christian Finnerman chefsjurist samt Ludwig Nilsson länsfiskekonsulent medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till: kn.nm@regeringskansliet.se