



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

Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)

Er beteckning: KN2024/00156

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Västra Götaland delar synen att hela landet ska leva och att vi behöver stärka landets livsmedelsförsörjning. Vårt län har stor del av det vattenbruk som finns i havsmiljö idag samtidigt som vi har ett stort tryck från friluftslivet i samma områden. Vi ser möjligheter till utveckling av vattenbruket i länet men vi tror dock inte att ett undantag för vattenbruk och ett utökat undantag för övriga redan undantagna näringar kommer bidra med mer än en liten del till landets livsmedelsförsörjning. Det kan dock föra med sig att några jordbruk till kan fortleva på den landsbygd där de är belägna.

Länsstyrelsen anser inte att undantaget bör omfatta vattenbruk och i vart fall inte åtgärder som är direkt avsedda att hindra allemansrättsligt tillträde till strandområden. Länsstyrelsen anser inte att den lättnad för vattenbruksbranschen som ett undantag medför väger upp det intrång som det medför i strandskyddets syften. Undantaget för de areella näringarna såsom det är idag tillkom för att strandskyddet inte ska påverka pågående markanvändning. Vi anser att det är olämpligt att låta undantaget även omfatta markanvändningar som inte påbörjats. Även om det förslag som framläggs i SOU 2023:74¹ genomförs, att vattenbruk ska vara anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet, bedömer Länsstyrelsen att det här föreslagna undantaget för vattenbruk kommer att påverka strandskyddets syften negativt.

Att nystartade verksamheter ska omfattas medför en utökad tillsyn på de företag som inte överlever etableringsfasen. Det kommer medföra svåra tillsynsärenden som även kan drabba tredje part.

¹ Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk, SOU 2023:74

Länsstyrelsen ställer sig positiv till det förslag till nytt dispensskäl under de förutsättningar som anges i förslaget. Detta kan bidra till nya verksamheter i syfte att locka besökare till landsbygden och skapa arbetstillfällen för de som bor där, samtidigt som det sker på ett välavvägt sätt gentemot strandskyddets syften.

1. Författningsförslag

Länsstyrelsen konstaterar att föreslagen utformning av 7 kapitlet 16 § miljöbalken blir väldigt lång med många kommatecken vilket gör den svårläst. Då ett av syftena med översynen är just att göra det enklare för de som ska tolka om de omfattas av undantagen eller inte anser Länsstyrelsen att den föreslagna formuleringen är olämplig. Som alternativ föreslår Länsstyrelsen att man listar förutsättningarna för undantaget i första punkten som en punktlista i två nivåer, se exempel nedan.

Exempel

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål,
 - a. om de behövs för jordbruket, fisket, vattenbruket, skogsbruket eller renskötseln,
 - b. om de utförs i en näring som varaktigt bedrivs som huvudsaklig sysselsättning, eller som bisyssla som utgör förvärvsverksamhet, och
 - c. om de för sin funktion eller för att uppnå ett funktionellt samband måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,
2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller
3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Länsstyrelsen ser att punkten 2 i övergångsbestämmelsen kan medföra bekymmer för både enskilda och företagare som har

pågående ärenden samt för prövande myndigheter. Om övergångsbestämmelsen överhuvudtaget behövs, bör den omformuleras så att den öppnar för att man i pågående ärenden kan beakta de lättnader som lagförslaget medför. Förslag på detta kan vara att "Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet om verksamheten inte är undantagen enligt ny lydelse. För överträdelser som har ägt rum före den 1 september 2025 ska äldre bestämmelser tillämpas på prövningen i sak. Den nya lagen ska dock tillämpas, om den leder till lindrigare påföljd".

5.2 Undantagsbestämmelsens omfattning

Länsstyrelsen anser inte att det är lämpligt att utvidga undantagen från strandskyddsbestämmelserna till att även omfatta vattenbruk. Om vattenbruk ska omfattas av undantaget för areella näringar så bör inte rent hindrande eller avhållande åtgärder tillåtas genom undantaget. Länsstyrelsen är även väldigt tveksam till att bryggor och sjöbodas ska få uppföras utan någon som helst lokaliseringsprövning. Antalet nyanlagda och utvidgade bryggor är redan ett bekymmer för miljön framför allt längs havskusten i länet. Om förslaget ändå ska genomföras, bör det också framhållas att byggnader, anläggningar och åtgärder är undantagna så länge som de behövs för en verksamhet som omfattas av undantaget, och att de därefter ska tas bort eller prövas genom dispens för ett nytt syfte.

Undantaget för de areella näringarna tillkom för att strandskyddet inte skulle påverka pågående markanvändning. Det som nu föreslås är att även ännu inte påbörjade markanvändningar ska omfattas av undantaget. Detta anser vi inte är lämpligt. Ny markanvändning, även inom areell näring, bör prövas om den är förenlig med strandskyddets syften innan den påbörjas.

Vattenbruket är en förhållandevis ny näring och enligt Länsstyrelsens erfarenhet har den tradition som finns i de övriga undantagna näringarna inte utvecklats än inom vattenbruket. Exempelvis vet en jord- eller skogsbrukare att marken behöver skötas med ett hållbarhetsperspektiv för att framöver kunna utnyttja platsen om och om igen. Detta kan bero på att jord- och skogsbrukaren bedriver sin verksamhet på egen mark medan vattenbrukaren oftast i ett vattenområde som brukaren endast har rådighet över. Om verksamheten inte längre fungerar på den plats där den anlagts kan anläggningen flyttas till en plats med bättre produktionsmöjligheter.

Vad som för vattenbruket utgör en bra produktionsmiljö är ofta samtidigt känsliga naturområden (till exempel grundområden, ålgräsängar). Långsiktigt kan miljöpåverkan bli betydligt större än vad vi idag ser framför oss. De senaste årens möjligheter att filma botten visar på att bottenpåverkan kan vara större än vad kunskapsläget förut har visat, bland annat i områden med sämre vattenomsättning. Det saknas naturlig motivation för en vattenbrukare att anpassa sin verksamhet till platser med lägre naturvärden och därmed naturpåverkan, då det medför ett mer utsatt läge för vågor och vind vilket ökar omkostnaderna.

Vi ser att förslaget om undantag för vattenbruk från strandskyddet riskerar att öka fysisk påverkan i känsliga, kustnära grunda vattenområden, samt i sjöar och vattendrag. Det finns också en ökad risk för förorenande utsläpp i form av processvatten som släpps från landbaserade fiskodlingar, ökad risk för påverkan på cirkulation och vattenutbyte vid pumpning av vatten, samt ökad risk för buller och föroreningar från båttrafik och maskiner. Detta riskerar att äventyra miljö kvalitetsnormerna (MKN) för vatten. Miljö kvalitetsnormer för vatten och de miljömässiga aspekterna av påverkan på vatten vid upprättande av anläggningar och åtgärder för vattenbruk behandlas inte i utredningen. Man har därmed utelämnat en viktig förutsättning då MKN sätter ramarna för vad som är genomförbart i Sveriges vattenförekomster.

I utredningen saknas en egentlig vägning av samhällsintresset av det tillskott till livsmedelsförsörjningen som vattenbruket kan komma att ge genom lagändringen, gentemot de risker för skada på de naturliga fiskbeståndens barnkammare samt övriga naturvärden som kan följa av förändringen.

Åtgärder som behövs för vattenbruket är förutom kassar för odling eller andra redskap som placeras i vattenområdet även bodar och bryggor vid stranden. Detta är anläggningar som många personer under lång tid har velat få till men som nekats dispens för på orörda ställen. Prövningsmyndigheterna har istället hänvisat de sökande till att skapa till exempel fler båtplatser genom komplettering av bryggor i närliggande hamnar eller andra befintliga tilläggsplatser. Ett nytt undantag får inte bli en lucka i lagstiftningen som undergräver prövningsmyndigheternas tidigare arbete med att samlokalisera bryggor till redan påverkade strandområden. Bland annat i rapporten Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige (Havsmiljöinstitutet, rapport 2019) noteras problemet med den ständigt ökande bryggexploateringen längs våra kuster. Det

noteras vidare att en majoritet av bryggorna finns i Stockholm och Västra Götalands län. I SOU 2020:78 Ett mer differentierat strandskydd lyftes även en studie från Västra Götaland där det konstaterats att 96 % av dessa bryggor på kusten ligger över grunda mjukbottnar och att den årliga tillväxttakten är 1,7 % i antal bryggor och 1,8 % räknat i bryggglängd.² De här områdena är havets barnkammare och de tål inte mer bryggor oavsett om de byggs för en verksamhet eller för fritidsbåtar.

Det nämns i den nu aktuella utredningen att det kan finnas behov att hindra allmänheten från att beträda produktionsområdet för att inte stressa fisk i odlingen eller för att motverka sabotage³. Detta skiljer sig kraftigt från övriga undantagna näringar. I skogsbruket gäller allemansrätt, för områden där rennäring bedrivs gäller allemansrätt, inom jordbruksmark får man röra sig fritt så länge man inte skadar växande gröda eller stör boskapsdjuren. För vattenområden är allemansrätten särskilt stark och gör att man kan passera tätt intill bostadshus med mera som ligger invid strandkanten både sommartid med båt och vintertid på isen. Fisket bedrivs normalt sett i dessa områden utan att påverka framkomligheten för allmänheten. I områden där båtar rör sig ligger nät och andra fiskeredskap sällan i ytan utan båtar kan passera över dessa. De näringar som hittills varit undantagna har en historisk tradition i landet och har utvecklats tillsammans med allemansrätten. Vattenbruket, i den form som det bedrivs idag, har inte det naturliga samspelet med allemansrätten. Det bedrivs oftare mer likt en industri där man gör vad man kan för att hålla allmänheten utanför verksamhetsområdet och därför ligger i strid med den idag grundlagsskyddade allemansrätten. Man kan också fundera över hur väl en verksamhet fungerar tillsammans med allmänhetens syn på samklang med naturen när verksamhetsutövarna hävdar behov av stängsel för att undvika sabotage. Det är ju inget som hävdas inom jordbruk, skogsbruk, fiske eller rennäringen.

Länsstyrelsen anser att lagförslaget starkare behöver beakta den grundlagsskyddade allemansrätten genom att inte undanta verksamheter eller åtgärder som avser att stänga av områden från allemansrättsligt tillträde genom undantaget. Allemansrätten ger oss möjlighet att röra oss fritt under ansvar om att inte störa eller förstöra inom de näringar som är undantagna idag. Det är ju också en orsak till att de kan vara undantagna. Länsstyrelsen anser att

² SOU 2020:78 Ett mer differentierat strandskydd, sidan 270

³ SOU 2023:103 Areella näringar vid vatten, sidan 58

detta också måste vara grunden för att en ny näring ska kunna undantas, det vill säga att den kan samexistera med allemansrätten och inte vidtar åtgärder i syfte att hindra allemansrättsligt tillträde.

I utredningen beskrivs även några av förslagen från betänkandet Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk, SOU 2023:74, bland annat att vattenbruk ska vara anmälningspliktig verksamhet enligt 9 kapitlet miljöbalken. Länsstyrelsen anser att detta är en förutsättning för att överhuvudtaget överväga att undanta vattenbruk från strandskyddsprövning. Den lokaliseringsprövning som behöver ske av ett vattenbruk ska då ske enligt 9 kapitlet miljöbalken. Om etableringar får ske helt fritt, utan lokaliseringsprövning, kan strandskyddets syften komma att påtagligt skadas och områden som har de högsta värdena på grund av att de är vågskyddade grundområden riskerar att påverkas mest.

Om undantaget även tillåts omfatta vattenbruk, på det vis som utredningen föreslår, finns möjlighet till att stycka av de byggnader och anläggningar som tillhör vattenbruket som verksamhetsfastigheter. Byggnader för lantbruk kan normalt sett inte avstyckas då de inte fungerar för ett verksamhetsändamål i sig självt, så bedöms inte vara fallet för byggnader för vattenbruk. Detta kommer medföra att fastigheten ändrar typkod för taxeringen från lantbruksenhet till industrienhet. Då blir det även möjligt för en juridisk person att förvärva fastigheten utan förvärvstillstånd. Det gäller oavsett om fastigheten är inom omarronderings-, glesbygds- eller friområde. Vilken verksamhet som sedan kommer att bedrivas på dessa fastigheter långsiktigt kan inte styras. Om området dessutom tillåts att inhägnas för att förhindra allmänheten att gå in i området kommer frågan om området sedan ska ses som att det är ianspråktaget på ett sådant sätt att det saknar värde för strandskyddets syften när markägaren vill ändra inriktning på hur fastighetens byggnader ska nyttjas.

Sammantaget anser Länsstyrelsen att vattenbruk inte ska omfattas av undantaget från strandskyddsbestämmelserna.

Länsstyrelsen delar utredningens ställningstagande att gårdsbaserad fisketurism och naturturism inte ska omfattas av ett undantag från strandskyddsbestämmelserna. Länsstyrelsen noterar dock att de anläggningar som en gårdsbaserad fisketurism skulle behöva är i stort sett de samma som de som vattenbruket behöver, men de avförs med skälet att de kan ha en negativ effekt på bland annat grunda mjukbottnar.

5.2.2 Vägledning om tillämpningen

Länsstyrelsen tillstyrker att Naturvårdsverket tillsammans med övriga berörda myndigheter ska få i uppdrag att ta fram en vägledning kring tillämpningen av undantagen. Behovet finns oavsett om undantagsbestämmelsen ändras eller inte.

5.2.3 Nytt särskilt skäl för dispens

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag att ett nytt särskilt skäl för dispens införs för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Vi anser att förslaget med de kumulativa rekvisiten som anges i utredningen är väl avvägt och kan fungera utan att påtagligt inkräkta på strandskyddets intressen, samt att regeln om fri passage ska beaktas. Länsstyrelsen delar vidare bedömningen att det föreslagna särskilda skälet, som har till avsikt att gynna småskaliga åtgärder, inte är lämpligt att tillämpa vid ett upphävande av strandskydd genom en bestämmelse i detaljplan som ju ofta avser större åtgärder.

Det är bra att man hänvisar till samma begrepp i både kravet för när en bisyssla ska omfattas av undantagsparagrafen och i förslag till nytt särskilt skäl.

Länsstyrelsen ser positivt på att en dispens enligt den nya paragrafen ska kunna tidsbegränsas. Det ger bättre möjlighet för prövande myndigheter att ta till sig det särskilda skälet, även fast de normalt sett inte har någon tillgång vare sig företagsekonomer för att bedöma affärsplaner och ekonomiska kalkyler eller skattelagstiftningskunniga. Det kan också ge prövande myndighet möjlighet till avstämning om en något tveksam kalkyl ändå fungerar eller om verksamheten ska avslutas och anläggningar tas bort.

Länsstyrelsen vill påpeka att det enligt dagens 7 kapitlet 18 f § miljöbalken (som föreslås bli 18 g §) andra stycket ska det i ett dispensbeslut anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Detta berörs inte i utredningen men Länsstyrelsen anser att när det gäller beslut med stöd av det föreslagna nya särskilda skälet bör det i normalfallet endast bli fråga om att ange i vilken utsträckning mark får användas för det avsedda ändamålet då det särskilda skälet inte ska avse bostadsändamål.

6. Omsättningskravet bör delvis justeras

Länsstyrelsen anser att omsättningskravet behövs men att det är bra att det förtydligas. Utredningens förslag bedöms medföra att kraven för att omfattas av undantaget sänks. Det är viktigt att hobbyverksamheter kan särskiljas från andra verksamheter. Det är inte lämpligt att allemansrättsligt tillgänglig mark får tas i anspråk i hobbysyfte.

Länsstyrelsen ser att det som hittills har gällt som omsättningskrav har kunnat hanteras generöst då det saknats tydliga riktlinjer eller vägledande avgöranden i domstol. Det har varit till fördel för de som bedrivit verksamheten oavsett egen inkomst. Länsstyrelsen anser att det är bra att det nu frikopplas från vad den enskilde verksamhetsutövaren har för inkomst.

Utredningen redogör inte något för hur många av de som bedriver vattenbruk idag som bedöms komma att omfattas av undantaget enligt förslaget. Är de som bedriver vattenbruk huvudsakligen företagare inom branschen eller är det en bisyssla till jord- och skogsbruk eller annan sysselsättning?

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att omsättningskravet skiljs från själva innehavet av en näringsfastighet, ofta taxeringsmässigt benämnd lantbruksenhet.

Länsstyrelsen anser vidare att det är olämpligt att låta ännu inte påbörjade verksamheter ingå i undantaget, se vad som framförts under kapitel 5.2 Undantagsbestämmelsens omfattning ovan.

Länsstyrelsen ser egentligen bara två tveksamheter kring förslaget att knyta omsättningskravet till skattelagstiftningen. Det ena är att varken kommuner, länsstyrelser eller mark- och miljödomstolar har kompetens inom dessa delar. Det andra är funderingar kring vad som sker om skattelagstiftningen förändras i en framtid.

Länsstyrelsen ser att det därför istället bör övervägas att skapa en egen definition i strandskyddsbestämmelserna som är konstant över tid och bygger på den kompetens som finns inom de prövnings- och tillsynsmyndigheter som berörs. Vi har dock i dagsläget inget förslag till egen definition för detta i strandskyddsbestämmelserna.

Utredningen behandlar inte frågan om förändringen i omsättningskravet kan eller avser att även påverka möjligheterna till fastighetsbildning inom strandskyddat område. Mindre brukningsenheter kommer att bli undantagna från strandskydd

genom förslaget men det är därmed i och för sig inte säkert att de är lämpliga jordbruks- eller skogsbruksfastigheter enligt fastighetsbildningslagen (FBL). För att vara det krävs att fastigheten ger ett godtagbart ekonomiskt utbyte. Likväl bedömer Länsstyrelsen att detta skulle kunna riskera viss ändring av praxis för bildandet av kombinerade bostadsfastigheter i strandnära läge. Dessa fastigheter är inte något som bidrar till livsmedelsförsörjningen i landet utan utgör främst hobbyodling och hållande av djur på hobbybasis. Länsstyrelsen anser att det bör förtydligas att ändringen av omsättningskravet inte avser att påverka nu gällande möjligheter och praxis kring bildandet av bostadsfastigheter med möjlighet till viss odling eller djurhållning i strandnära läge. Dessutom har praxis nyligen definierats i domar efter flera decennier av oklarhet i dessa frågor.

7. Det funktionella kravet bör förtydligas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget till komplettering av det funktionella kravet.

8. Ikraftträdande och uppföljning

Länsstyrelsen anser att förslaget till ändringar i strandskyddsbestämmelserna främst avser lättnader gentemot de näringar som omfattas av undantagen samt att det tillkommer ett nytt särskilt skäl. Det uppfattas som väldigt konstigt att ärenden som startats innan den föreslagna ändringen träder i kraft ska fullföljas enligt de äldre bestämmelserna i de fall de nya bestämmelserna skulle undanta det som prövas eller underlätta för en dispens för det som ansöks om, eller bedrivs tillsyn på. Särskilt underligt blir det vid tillsyn då ett föreläggande om borttagande ska prövas och vinna laga kraft samtidigt som verksamheten och åtgärden efter lagändringen omfattas av undantagen från bestämmelserna. Det är olyckligt och onödigt kostsamt för myndigheterna att rättsprocesser ska behöva fullföljas i ett sådant läge. En byggnad skulle kunna omfattas av ett rivningsföreläggande samtidigt som den sedan får uppföras utan prövning. Länsstyrelsen föreslår att övergångsbestämmelsen ses över innan den antas och gav ett förslag till ändrad lydelse under rubriken 1. Författningsförslag ovan.

10.6.2 Konsekvenser för enskilda

Ett genomförande av förslaget i sin helhet, då möjligheter till att genomföra stängsling kring vattenbruksanläggningar i syfte att

stänga allmänheten ute undantas från förbuden, kommer medföra ett allvarligt intrång i den grundlagsskyddade allemansrätten. Länsstyrelsen anser att detta är att gå för långt i lättnader för företagen på bekostnad av de enskildas rätt att utnyttja allemansrätten för att röra sig fritt utan att störa eller förstöra.

10.7.1 Konsekvenser för miljön

Vattenbruk som lokaliseras till grunda vågskyddade områden för att det är bättre ekonomi i att ha dem nära land i område där de inte blåser sönder av stormar kan komma att medföra väsentlig påverkan på de viktiga uppväxtmiljöerna som vi har för vilt levande fisk med mera. Det medför i sig en negativ påverkan på andra verksamhetsutövares möjligheter att bedriva fiske. Om dessa verksamheter inte blir anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet kommer inte någon lokaliseringsprövning att ske med risk för stor påverkan på växt- och djurlivet i våra vatten.

Det har under senare år uppmärksammats hur stor den årliga ökningen av bryggor är och då framför allt längs kusten. Den årliga ökningen av med bryggor överbyggt vatten kan förväntas öka väsentligt när det är fritt att bygga sådana anläggningar för den som bedriver vattenbruk och omfattas av undantaget. Detta omnämns inte i beskrivningen av förslagets konsekvenser.

Vi ser att det föreligger en stor risk för att undantaget för vattenbruk kommer att påverka MKN för vatten i negativ riktning.

Tillsyn

I utredningen nämns endast tillsyn i förbigående på några ställen. Länsstyrelsen hade gärna sett ett särskilt kapitel som tog upp frågor om tillsyn kopplat till förslaget om ändring av framför allt undantagsparagrafen. Undantaget för de areella näringarna har hittills enbart omfattat pågående markanvändning. Nu föreliggande förslag avser att även ännu inte påbörjade markanvändningar ska omfattas av undantagen. Detta kan medföra problem vid tillsyn.

Länsstyrelsen ser en risk i att verksamheter startas upp på kalkyler som kan vara svåra att analysera för handläggare som arbetar med miljöbalken, och inte är ekonomer. Verksamheter kan startas upp och sedan läggs ned efter att brygganläggning och sjöbod uppförts. Länsstyrelsen ser hellre att undantagen enbart ska avse pågående verksamheter. Verksamheter som startas och som läggs ned inom

något år får väl antas inte ha varit undantagna då de inte uppfyllt varaktighetskravet. Resultatet kan bli en svår och segsliten tillsynsuppgift att återställa det påverkade strandområdet. Om företaget har upphört så är det markägaren som får stå som motpart i föreläggande om återställning oavsett om han haft del i företaget eller inte.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med landskapsarkitekten John Dagobert som föredragande. I den slutliga handläggningen medverkade avdelningschefen Eva Olsen, enhetschefen Mats Ivarsson och länsjuristen Anna Roslund. I handläggningen i övrigt medverkade vattensamordnaren Linda Parkefelt, planhandläggaren Johanna Severinsson och handläggaren Stefan Gustafsson.

Kopia till

kn.nm@regeringskansliet.se