



Er ref/dnr: KN2024/00156

Vårt dnr: 2024/0011

Klimat- och näringslivsdepartementet
Naturmiljöenheten
103 33 Stockholm

Stockholm den 13 maj 2024

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

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningens uppfattning är att det rådande regelverket då det gäller undantagsbestämmelser för de areella näringarna är tydligt.
- Naturskyddsföreningen anser emellertid att de förslag som lagts fram av utredningen är väl genomtänkta och balanserade, och kan i vissa fall leda till att regelverket förtydligas och förenklas.
- Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att lägga till vattenbruk som ett självständigt begrepp i 7 kap. 16 § första stycket i miljöbalken.
- Naturskyddsföreningen vill poängtera att om regelverket ändras så att även vattenbruk omfattas av undantagsbestämmelsen, är det av stor vikt att dessa anläggningar uppfyller bestämmelsen om bästa möjliga teknik (BMT).
- Naturskyddsföreningen instämmer i utredningens slutsats att gårdsbaserad fisketurism och andra liknande näringar inte bör omfattas av undantagsbestämmelsen.
- Naturskyddsföreningen anser inte att det finns behov av ett nytt särskilt skäl för dispens. Om ett nytt särskilt skäl för dispens införs anser föreningen att det är centralt att kust- och skärgårdsområden och de stora sjöarna undantas på samma sätt som då det gäller LIS-reglerna.
- Naturskyddsföreningen vill understryka att eventuella förslag på ändringar i regelverket måste ta stor hänsyn till strandskyddets syften och de svenska miljö kvalitetsmålen – speciellt målen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Bakgrund

De areella näringarna har ända sedan strandskyddet infördes 1950 omfattats av ett undantag i lagstiftningen. Undantaget gäller byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. Bostäder omfattas inte av undantaget.

Enligt strandskyddsutredningen *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd* (SOU 2020:78) finns problem med nuvarande bestämmelser om undantag för de areella näringarna. Ett av utredningens förslag var därför att regeringen skulle utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddslagstiftningen. En utredning tillsattes 2022 och enligt utredningsdirektivet (Kommittédirektiv 2022:18) är undantaget för de areella näringarna otydligt och svårt att tillämpa. Bland annat hävdas att det finns en ”viss otydlighet kring vilka verksamheter som ska anses omfattas av begreppen jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel”. Ett av uppdragen till utredningen var därför att föreslå författningsändringar och andra åtgärder som *moderniserar* och *förtydligar* undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken

Naturskyddsföreningen har tagit del av utredningens betänkande *Areella näringar vid vatten* (SOU 2023:103) och redogör här för sina synpunkter på de förslag som utredningen lämnat.

Övergripande synpunkter

Naturskyddsföreningen vill understryka vikten av att undantagsmöjligheterna kopplade till areella näringar inte utvidgas på så sätt att strandskyddets syften äventyras. Som konstateras i betänkandet ökar exploateringen av Sveriges stränder. En aktuell rapport från länsstyrelsen visar att exploateringen av Sveriges stränder fortsätter. Detta gäller särskilt fastlandskustzonen där exploateringen ökar mest, men även till exempel vid smala vattendrag (Länsstyrelsen Norrbotten 2023). För att nå de svenska miljö kvalitetsmålen – särskilt målen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* – är det generella skyddet av strändernas natur och ekosystem som strandskyddsreglerna innebär, avgörande.

Naturskyddsföreningen delar inte strandskyddsutredningens (SOU 2020:78) slutsats och därmed inte heller direktivets utgångspunkt (Kommittédirektiv 2022:18) att regelverket är otydligt.

Föreningen vill i detta sammanhang framhålla att undantaget för areella näringar enligt gällande rätt endast är tillämpligt om vissa grundläggande förutsättningar är uppfyllda, vilket tydligt framgår i rapporten *Areella näringar och strandskydd* (Strandskyddsdelegationen 2007). Dessa förutsättningar innebär att den areella näringen ska ge ett *tillskott av betydelse*, byggnaden eller åtgärden som ska utföras *behövs för näringen* och *måste för sin funktion ligga nära vattnet*. Dessutom får en byggnad som uppförs *inte vara avsedd att användas som bostad*. I Strandskyddsdelegationens rapport understryks vidare att det är den som vill genomföra en åtgärd eller uppföra en byggnad som ska kunna visa att verksamheten uppfyller dessa förutsättningar (Strandskyddsdelegationen 2007). Verksamheter som inte uppfyller de grundläggande

förutsättningarna kan ansöka om dispens från strandskyddsreglerna med hänvisning till något av de särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken.

Naturskyddsföreningen anser att det regelverk och den praxis som redan finns är tillräcklig för att ge nödvändiga undantag för de areella näringarna från strandskyddsbestämmelserna. Samtidigt är det föreningens uppfattning att utredningens övergripande resonemang om den problematik som kan finnas vid tillämpandet av undantagsregeln, samt flera av de förslag som lagts fram av utredningen, är väl genomtänkta och balanserade. Naturskyddsföreningens förhoppning är att vissa förslag kan leda till att regelverket förtydligas och förenklas.

Vattenbruk

I utredningen föreslås att vattenbruk läggs till som en självständig term i uppräkningslistan i 7 kap. 16 § första stycket miljöbalken. Naturskyddsföreningen avstyrker detta förslag. Föreningen instämmer i resonemanget i regeringens proposition 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden* där det framhålls att det finns skäl att vara försiktig med en utvidgning av undantaget för de areella näringarna till att gälla även andra verksamheter än de som ingår i dag, eftersom det kan leda till tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem.

Idag sker majoriteten av den svenska vattenbruksproduktionen i öppna system (Eriksson et al 2019). Naturskyddsföreningen vill poängtera att vattenbruk i öppna system, där de odlade arterna är i direktkontakt med den omgivande vattenmiljön, riskerar att föra med sig en rad olika miljöproblem som till exempel övergödning och spridning av sjukdomar och läkemedelsrester. Föreningen anser därför att det är olyckligt om vattenbruk i öppna system uppmuntras genom undantag i miljölagstiftningen. Naturskyddsföreningens ståndpunkt är att vattenbruk främst ska bedrivas i energieffektiva, slutna system med växtätande arter. I denna typ av anläggningar är undantag från strandskyddsbestämmelserna inte något som är nödvändigt för att verksamheten ska kunna bedrivas.

Jordbruksverket konstaterar i sin konsekvensanalys i samband med regeringsuppdraget att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter (N2018/04401/FJR), att om vattenbruk undantas från strandskyddet kan det ha en påverkan på växt- och djurlivet lokalt, om fler vattenbruk etableras i strandnära områden, och den allmänrättsliga tillgången till stränder kan påverkas (Jordbruksverket 2020).

Naturskyddsföreningen anser att om vattenbruk ändå läggs till som ett självständigt begrepp i 7 kap. 16 § första stycket miljöbalken är det mycket viktigt att områden med känslig natur och områden som är extra viktiga för

allmänhetens tillgång till stränder, till exempel tätortsnära natur, inte omfattas av undantagsbestämmelsen. En möjlighet skulle vara att låta vattenbruk undantas från strandskyddsreglerna i samma typ av områden som omfattas av LIS-reglerna, det vill säga på landsbygden där det finns god tillgång till strandområden, men inte i kust- och skärgårdsmiljöer eller vid de stora sjöarna.

Naturskyddsföreningen anser dessutom att det är viktigt att de vattenbruksanläggningar som omfattas av undantaget på alla sätt uppfyller bästa möjliga teknik (BMT). Begreppet BMT avser inte bara använd teknologi, alltså reningmetoder och framställningssätt, utan även utformning och drift av anläggningar (Se till exempel Havs- och vattenmyndighetens vägledning om vattenbruk).

Gårdsbaserad fisketurism

Naturskyddsföreningen instämmer i utredningens slutsats att gårdsbaserad fisketurism och andra liknande näringar inte bör omfattas av undantagsbestämmelsen. Föreningen instämmer även i det resonemang som förs gällande de miljökonsekvenser en utökning av undantagsbestämmelsen skulle kunna innebära. Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang framhålla att det är möjligt att tillämpa reglerna om landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) för att genomföra turismsatsningar som är beroende av att vara i närheten av vatten. Detta är också något som framhålls i Jordbruksverkets redovisning av regeringsuppdraget att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter (Jordbruksverket 2019).

Vägledning

Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget att en vägledning gällande tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken ska tas fram av Naturvårdsverket i samråd med övriga berörda myndigheter.

Ett nytt särskilt skäl

Utredningen föreslår att det införs ett nytt särskilt skäl för dispens för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Det nya särskilda skälet ska även kunna tillämpas i vissa skärgårdsområden. Vilka dessa skärgårdsområden är preciseras emellertid inte närmare i utredningen.

Naturskyddsföreningen avstyrker detta förslag. Föreningen befarar att nya regler som gör det lättare att bygga strandnära för småskaliga verksamheter som kan ha nytta av ett strandnära läge, men som inte räknas till de areella näringarna, kan motverka strandskyddets syften. Naturskyddsföreningen är särskilt oroad över att utredningen föreslår att det nya särskilda skäl som föreslås

ska kunna tillämpas i vissa skärgårdsområden. De undantagsmöjligheter som gäller i dagsläget inom de LIS-områden som kommunerna pekat ut har tillkommit för att ge förutsättningar för en utveckling av landsbygden främst inom områden som har god tillgång till orörda stränder. Kust- och skärgårdsområden och stränderna längs de stora sjöarna omfattas inte av LIS-reglerna (se 7 kap. 18 e § första stycket 4 miljöbalken) eftersom de utgör speciellt värdefulla strandområden, ofta med ett redan högt exploateringsstryck.

Om ett nytt särskilt skäl införs, i enlighet med utredningens förslag, är det viktigt att skälet formuleras så att dispens endast kan ges för *småskaliga verksamheter* och endast i den typ av områden som idag kan omfattas av LIS-reglerna, det vill säga på *landsbygden där det finns god tillgång till strandområden* och inte i kust- och skärgårdsmiljöer eller vid de stora sjöarna.

I utredningen påpekas att just *byggnader* typiskt sett har en mer avhållande effekt för allmänheten än andra åtgärder och att det därför är viktigt att en byggnad som tillåts inom strandskyddat område genom det nya, föreslagna skälet utformas och placeras så att den har så liten avhållande effekt som möjligt. Naturskyddsföreningen instämmer i detta, men vill även tillägga att det är viktigt att ta hänsyn, inte bara till den specifika byggnaden, utan även till de potentiellt negativa effekter på den allemansrättsliga tillgången till stranden eller på växt- och djurlivet som den planerade verksamheten, knuten till den aktuella byggnaden, kan förväntas leda till. Det kan till exempel handla om ökad båttrafik och ankring inom områden med känsliga undervattensängar, ökat slitage och risk för erosion, buller och andra störningar som påverkar naturmiljön negativt.

I utredningen hävdas att förslaget om ett nytt särskilt skäl för dispens kan bidra till att öka strandskyddets legitimitet. Naturskyddsföreningen är tveksam till detta och ifrågasätter resonemanget om att uppluckrade regler skulle öka strandskyddslagstiftningens legitimitet. Som föreningen har visat i rapporten *Det svenska strandskyddet - Hur funkar det och varför är det viktigt?* vill allmänheten se ett starkt strandskydd, och man vill inte att exploateringen av stränderna ska öka (Naturskyddsföreningen 2021). Naturskyddsföreningen anser att bättre tillsyn och bättre efterlevnad av strandskyddsreglerna är det åtgärder som effektivast skulle bidra till att stärka strandskyddets legitimitet.

Naturskyddsföreningen är enig med utredningen som framhåller att en väl fungerande tillsyn är en förutsättning för en rättssäker och enhetlig tillämpning av eventuella nya regler. Föreningen välkomnar dessutom att det i utredningen framhålls att det alltid ska göras en bedömning av dispensens förenlighet med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken.

Omsättningskravet och varaktighetskravet

Utredningen föreslår en ny, modifierad form av det så kallade omsättningskravet. I förslaget ingår att den första delen – den som innebär att en bisyssla ska tillföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens – tas bort, men att den andra delen som innebär att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen, ska finnas kvar.

Naturskyddsföreningen har inget att invända mot att omsättningskravet justeras genom en författningsändring som utgår från begreppen *förvärvsverksamhet* och *varaktighet*, så som utredningen föreslår. Föreningen delar utredningens uppfattning att frågan om en näring bedrivs som förvärvsverksamhet eller inte ska avgöras utifrån en samlad bedömning i varje enskilt fall.

Det funktionella kravet

Naturskyddsföreningen anser inte att det finns behov av att förtydliga det funktionella kravet, men har inget att invända mot förslaget om det funktionella kravet kompletteras med termen *funktionellt samband* för att öka tydligheten i undantagsbestämmelsen, så som föreslås i utredningen.

Naturvärden

I utredningen förs på flera ställen ett resonemang om naturvärden. Det påpekas att bedömningar i enskilda strandskyddsärenden kan påverkas av om åtgärder planeras i ett område med höga naturvärden eller om det rör sig om ett område med låga sådana värden. Dessutom konstateras att ju större tillgången till allemansrättsligt tillgängliga strandområden är, desto större är möjligheten att det finns skäl för dispens.

Naturskyddsföreningen vill i detta sammanhang framhålla att även om en strand inte har särskilt höga naturvärden eller är speciellt skyddsvärd ur naturvårdssynpunkt så är just tillgången till orörda, oexploaterade stränder ett värde i sig. Precis som påpekas i utredningen kan långa strandsträckor som är helt opåverkade av exploatering ha stora värden för såväl friluftslivet som djur- och växtliv, bland annat genom att de fungerar som spridningskorridorer och ökar konnektiviteten i landskapet. Naturvårdsverket framhåller till exempel i rapporten *Mål i sikte - Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen* att strandskyddet är viktigt för att undvika små naggande aktiviteter som tillsammans kan ha stor negativ effekt på de kustnära miljöerna (Naturvårdsverket 2015). I den senaste fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* poängteras att det generella strandskyddet fyller en ytterst viktig funktion genom att bidra till att bevara sammanhängande större områden som grund i en funktionell grön infrastruktur till stöd för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (Havs och vattenmyndigheten 2022a).

Naturskyddsföreningen välkomnar att utredningen speciellt framhåller vikten av att beakta de höga naturvärden och viktiga ekosystemtjänster som grunda, vågskyddade, vegetationsklädda mjukbottnar erbjuder. Föreningen vill betona den stora betydelse dessa miljöer har som kolsänkor och ”fiskarnas barnkamare”. I den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* framhålls vikten av de grunda mjukbottnar med ålgräs som är så viktiga som uppväxtområden för fisk och för upptag av näringsämnen, samtidigt som de fungerar som kolsänka och därmed motverkar klimatförändringar (Havs- och vattenmyndigheten 2022b, Moksnes et al 2018).

Mot bakgrund av det som anförts ovan vill Naturskyddsföreningen understryka att det är mycket angeläget att eventuella förslag på ändringar i regelverket tar stor hänsyn till strandskyddets syften och de svenska miljö kvalitetsmålen – särskilt målen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

Litteratur

Jordbruksverket (2019). Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter.

Havs- och vattenmyndigheten (2022a). Levande sjöar och vattendrag Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2023. Rapport 2022:17.

Havs- och vattenmyndigheten (2022b). Hav i balans samt levande kust och skärgård - Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2022. Rapport 2022.18.

Länsstyrelsen Norrbotten (2023). Exploatering av stränder i Sverige 2013–2023. 2/2023, Länsstyrelsen i Norrbottens rapportserie.

Moksnes et al (2018). Local Regime Shifts Prevent Natural Recovery and Restoration of Lost Eelgrass Beds Along the Swedish West Coast. *Estuaries and Coasts*, vol. 41, issue 6.

Naturskyddsföreningen (2021). Det svenska strandskyddet - Hur funkar det och varför är det viktigt?

Naturvårdsverket (2015). Mål i sikte - Analys och bedömning av de 16 miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverkets rapport 6662.

Regeringens proposition 2008/09:119. Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.

Regeringens proposition 2021/22:168. En ökad differentiering av strandskyddet.

SOU 2015:108. Strandskyddet i praktiken - Slutrapport från Strandskyddsdelegationen nationell arena för samverkan.

SOU 2020:78. Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd Skogsstyrelsen (2022).

Strandskyddsdelegationen (2007). Areella näringar och strandskydd

Eriksson et al (2017). Översyn av tekniker för odling av vattenlevande organismer i Sverige - miljöpåverkan, odlingsystem, odlingsarter och foder.

Elektroniska källor

Havs- och vattenmyndighetens vägledning om vattenbruk

<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledning-ar/provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html>

Detta remissvar har utarbetats av Mia Svedäng, sakkunnigt sötvatten

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Karin Lexén
Generalsekreterare

Therese Börjesson
Chef Hav, Vatten och Miljögifter