



Stockholms
universitet

BESLUT
2024-05-16

Dnr SU FV-0708-24

Rektor

Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet (Klimat- och näringslivs-
departementet)

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

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på betänkandet *Areella näringar vid vatten* (SOU 2023:103). Universitetet har följande att anföra.

Övergripande synpunkter

Strandmiljöer har ofta höga naturvärden och viktiga funktioner för den biologiska mångfalden i havet. Bland annat finns här många viktiga livsmiljöer och spridningskorridorer för många arter, växtlighet som minskar erosion och grumling och även binder koldioxid och näringsämnen. Strandskyddet, som syftar till att bevara orörda strandområden, utgör därmed en central del i uppfyllandet av våra internationella och EU-rättsliga åtaganden. Som utredningen också lyfter fram är strandmiljöer i många områden, särskilt vid kust och i skärgård och nära tätorter, redan idag starkt exploaterade, och ny bebyggelse tillkommer kontinuerligt. Detta sker även i grunda och vågskyddade områden med mjukbottnar. Statistik och studier om strandskyddsdispenser visar vidare att antal dispenser är stort, och ökande, och indikerar att strandskyddet inte tillämpas tillräckligt restriktivt, och i linje med lagstiftarens intentioner. Endast en liten andel av kommuners beslut ändras av länsstyrelsen eller överklagas.

Stockholms universitet instämmer i att det finns ett behov av regelförändringar för att öka differentieringen samt för att minska tillämpningsproblem, men anser att utredningens förslag tillför nya. Utredningen har visserligen försökt hitta en rimlig balans mellan olika intressen, men den saknar en grundlig miljökonsekvensanalys. Flera påståenden saknar också vetenskapligt stöd. Det gäller bland annat verksamheters positiva miljöpåverkan samt relationen mellan differentiering och legitimitet. Förslagen får vidare ses som långtgående i förhållande till dagens regler, dels genom utökningen av undantaget för vattenbruk, i kombination med borttagande av kravet på betydande tillskott, dels genom införandet av ett nytt särskilt skäl för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden, som inte förutsätter främjandet av landsbygdsutveckling och inte heller är geografiskt avgränsade.

Strandnära verksamheter kan ge betydande negativa effekter vad gäller övergödning och förorening av sjö- och kustvatten, vilka inte har beaktats i betänkandet. Detta gäller både direkta effekter av ökad aktivitet i strandzonen, samt indirekta effekter av strandzonens försvagade naturliga buffertverkan. Det senare kan möjliggöra vattenburen transport (ända fram till känsliga kustmiljöer) av näringsämnen och föroreningar från platser och källor belägna längre inåt land.

Dessutom kan den samlade effekten av utökad strandnära verksamheter få negativa effekter på flera viktiga livsmiljöer och spridningskorridorer för många arter. Stockholms universitet delar därför inte betänkandets bedömning om att miljöeffekterna kommer att bli begränsade vid lättnader i strandskyddet, utan anser mot bakgrund av aktuell forskning att miljöeffekterna kommer att bli betydande. Universitetet anser därför att de särskilda skäl som enligt betänkandet ska föreligga för strandnära läge måste skärpas avsevärt.

Specifika synpunkter

Vattenbruk (avsnitt 5.2.1, ss. 63ff.)

Stockholms universitet konstaterar att det saknas en beskrivning av miljörisker med vattenbruk i strandskyddade områden. Att vattenbrukets miljöpåverkan fångas upp genom andra krav i miljöbalken kan ifrågasättas givet förslaget om lättnader från tillståndsplikten. Även om en anmälningsplikt ger myndigheten en möjlighet att agera, inom en viss tid, kan den inte jämföras med en tillståndsplikt. Motivet att dubbelprovning undviks (avsnitt 5.2.1, s. 65) kan således ifrågasättas. Därtill, om tillståndskrav skulle gälla, prövas normalt strandskyddsreglerna inom ramen för tillståndsprövningen.

Det bör också uppmärksammas att utredningens förslag går utöver utredningens direktiv. Motivet synes enbart vara att det saknas en definition av ”gårdsbaserat vattenbruk”.

Det saknas en grundlig och trovärdig analys av förslaget konsekvenser för miljön. Det är också högst oklart varför gårdsbaserad fisketurism eller naturturism skulle ge upphov till mer omfattande miljöpåverkan än vattenbruket.

Särskilt skäl för dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden (avsnitt 5.2.3, ss. 69ff.)

Även i detta fall lägger utredningen fram ett förslag som, genom att inkludera all småskalig förvärvsverksamhet och inte enbart gårdsbaserade verksamheter inom en areell näring, går utöver utredningens direktiv.

Stockholms universitet vill även lyfta frågan om den föreslagna dispensgrundens placeringen utifrån ett rättssystematiskt perspektiv. Trots de skillnader som utredningen lyfter fram gällande tillämpningsområdena, synes den nämligen närmast höra samman med de befintliga dispensgrunderna för så kallade LIS-områden. Därtill kan ifrågasättas om det är lämpligt att

det nya särskilda skälet får ett mer omfattande geografiskt tillämpningsområde (än nuvarande LIS-regler), som omfattar hela landet, inklusive skärgårdar, trots att skärgårdar, tillsammans med vissa kuststräckor, idag anses utgöra de mest exploaterade områdena. Samtidigt har den flera gemensamma rekvisit som ”den allmänna bestämmelsen”, som också gäller i hela landet, vilket kan tala för att den istället bör inordnas där.

Stockholms universitet tillstyrker att flera, kumulativa, rekvisit ställs upp, samt särskilt att krav på ”varaktighet” införs. Universitetet tillstyrker även att det ska krävas en fördel som inte kan uppnås utanför området. Det saknas dock förslag till definitioner och efterfrågar tydligare anvisningar om hur begreppen ”varaktighet” och ”landsbygd”, men även ”låg bebyggelsegrad” och ”lågt bebyggelsetryck”, ska förstås, och vilka material som ska ligga till grund för bedömning. Detta kan ge upphov till nya tillämpningsproblem.

Eftersom begreppet ”småskalig” främst verkar syfta till att främja en bedömning utifrån strandskyddets syften kan behovet av rekvisitet ifrågasättas. En prövning i förhållande till strandskyddets syften, som också ska vara restriktiv, följer redan av 7 kap. 26 § MB.

Utredningen presenterar inga förslag med syfte att främja dispensprövningar utifrån ett landskapsperspektiv. Det framkommer inte heller på vilken geografisk skala bedömning av tillgången till orörda stränder ska bedömas.

Omsättningskravet (kapitel 6)

Stockholms universitet instämmer i att borttagande av krav på betydande tillskott till näringsidkaren kan minska tillämpningsproblem. Motivet om att högre krav ställs för undantag i jämförelse med vad som gäller skatterettsligt kan dock ifrågasättas. Strandskyddsreglerna har andra ändamål och en utvidgning av det generella undantaget, som också avser omfatta bisysslor utan ekonomisk betydelse för näringsidkaren, innebär att ett mycket stort antal åtgärder kan komma att vidtas utan någon förprövning och därtill tillhörande avvägning mellan olika intressen.

Det saknas resonemang och förslag om hur byggnader och andra åtgärder inom strandskyddade områden ska hanteras om kraven inte längre uppfylls.

Universitetet tillstyrker att undantaget inte heller fortsättningsvis ska vara tillämpligt för hobbyverksamhet.

Konsekvenser av utredningens förslag (kapitel 10)

Stockholms universitet delar inte bedömningen (avsnitt 10.7.1, s. 159) att utredningens förslag om lättnader i strandskyddet enbart medför begränsade miljöeffekter.

Trots att strandnära verksamheters negativa effekter vad gäller övergödning och förorening av sjö- och kustvatten kan vara betydande har dessa inte beaktats i betänkandet. Universitetet

anser att hänsyn specifikt måste tas till att strandnära verksamheter ger oproportionerligt stor inverkan på övergödning och förorening av känsliga sjö- och kustsystem (jämfört med verksamheter längre in på land), av följande huvudorsaker:

1. Utsläpp och läckage av föroreningar och näringsämnen som sker i strandzonen p g a verksamheterna kommer med stor sannolikhet att sköljas direkt ut i sjöarna/kustsystemen, utan renande bufferteffekt av mark- och grundvattensystem.
2. Ändrad markstruktur och vegetation, inklusive förekomst av hårdgjorda ytor och dräneringsrör, ökar den negativa (sköljande) effekten som nämns i punkt (1) ovan.
3. Den naturliga bufferteffekt som strandzoner mer allmänt bidrar med riskerar att förstöras när markens och markytans beskaffenhet (se punkt 2 ovan) och vegetation ändras. Näringsämnen samt föroreningar från exempelvis jordbruk, skogsbruk eller annan verksamhet som bedrivs längre inåt land kommer då i högre grad att bidra till ytterligare övergödning och förorening av sjöarna och kustvattnen, eftersom kvalitetspåverkade yt- och grundvattenflöden inte längre kan filtreras av den ostörda strandzonen. Detta betyder att den negativa inverkan riskerar att bli mycket större än den direkta negativa inverkan av själva strandzonsverksamheten, vilket explicit måste beaktas.

I ett framtida klimat kommer kustzoner att vara speciellt utsatta, inte minst på grund av den ökade regnintensiteten och den ökade frekvensen av översvämningar som förväntas i Sveriges framtida klimat. Den kustnära verksamhet som kan bedrivas under dagens förhållanden kan bli omöjlig eller direkt olämplig inom en snar framtid på grund av sådana klimatförändringseffekter. Den kombinerade effekten av exploatering och klimatförändring kan göra att nuvarande (oexploaterade) stränders väsentliga klimatdämpande och vattenrenande funktioner helt eller delvis går förlorade. Bland annat dämpar de höga vattenflöden, hindrar förorenings- och näringsämnestransport ut i sjöar och hav och fungerar som biologiska filter.

Längs hela kusten är de grunda, strandnära miljöerna som omfattas av strandskyddet särskilt viktiga för den biologiska mångfalden och kustens ekosystem. Bland annat finns här flera viktiga livsmiljöer och spridningskorridorer för många arter samt växtlighet som minskar erosion och grumling och även binder koldioxid och näringsämnen. Livsmiljöerna utgör också viktiga födo- och uppväxtmiljöer för många fiskarter.

Utifrån detta menar Stockholms universitet att föreslagna formuleringar om när det kan anses föreligga särskilda skäl för strandnära läge måste skärpas betydligt. Exempelvis menar universitetet att den föreslagna lydelsen av 18 d § miljöbalken behöver skärpas så att det strandnära läget ska innebära en väsentlig fördel (ej endast ”fördel”) för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma väsentliga funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.



Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Henrik Lindell Kennberg, Ledningssekretariatet (protokollförare). Ärendet har beretts av Områdesnämnden för humanvetenskap och Områdesnämnden för naturvetenskap. Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.