

Kommunstyrelse
Berta Flaquer
Översiktsplanerare,
avd Samhällsutveckling och hållbarhet

2024-04-30

KS-2024-00337

Sundsvalls kommuns yttrande över remiss av betänkandet Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)

Synpunkter

Sammanfattning

Sundsvalls kommun ser positivt att regeringen vill främja innovativa nya lösningar och mer flexibilitet inom areella näringar vid vatten för att främja en hållbar utveckling. Däremot anser Sundsvalls kommun att undantag från strandskyddet i miljöbalken måste genomföras noggrant med hänsyn till de varierande förutsättningar och behoven. Nedan presenteras Sundsvalls kommun samlade synpunkter och förslagen på betänkandet Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103).

Generella synpunkter

Underlaget med föregående utredningar är mycket grundligt och innehåller väl motiverade bedömningar, där stor vikt lagts vid att dispenser ska vara förenliga med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Där bestämmelsen i 18 f §, om att bevara ett område för fri passage för allmänheten och för djur- och växtlivet (som föreslås få beteckningen 18 g §) miljöbalken ska tillämpas i dispensprövningen. Samt att det ska föreligga ett särskilt skäl enligt bestämmelsen för att beviljas undantag. Då krävs att det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte kan uppnås utanför området. Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden får vidare inte vara avsedd att tillgodose bostadsändamål.

Av utredningsdirektiven framgår att de förslag som utredningen lämnar inte ska medföra att anläggningar eller åtgärder som omfattas av undantaget får avse bostadsändamål eller ha som syfte att hålla allmänheten borta. Vidare bedömer utredningen att det föreslagna särskilda skälet enbart ska kunna tillämpas i prövningar om dispens från strandskyddet och inte för upphävande av strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan, vilket är positivt.

Precis som utredningen påtalar finns det risker att undantaget används för att kringgå strandskyddet för ett annat syfte för att gynna ett intresse av privat karaktär, i stället för näringsverksamheten. Tex: Anlägga vägar till vatten, uppförande av bryggor, bastu eller

siktröjning. Då det gäller situationer som att uppföra en eldstad och ett vindskydd inom ramen för gårdsbaserad naturturistverksamhet som anläggs i ett strandnära läge kan det nya undantaget anses vara tillämpligt. Eftersom vandrare, kanotpaddlare eller skridskoåkare enklare kan nyttja anläggningarna.

Som även nämns kan det finnas verksamheter som vill avhålla allmänheten från att beträda delar av produktionen. Bland annat av säkerhetsskäl. Detta blir då inte förenligt med syftet för strandskyddet. För att dispens ska kunna medges krävs att sökande visar att strandskyddets syften inte påverkas negativt. Det finns risk att bryggor eller sjöbodan anläggs i miljöer som är skyddsvärda för djur- och växtlivet. Exempelvis grunda vikar med mjukbotten.

Det är bra att utredningen har påtalat att det är angeläget att prövningsmyndigheten beaktar att grunda, vågskyddade, mjukbottnar ofta har stor betydelse för till exempel fiskreproduktion. Sundsvalls kommun tycker att det är värt att påtala i detta sammanhang att även enstaka exploateringar i sådana områden kan innebära en negativ påverkan. Det är viktigt att den som ansöker om dispens visar att exempelvis en anläggning behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på avsett sätt. En bedömning ska kunna göras i det enskilda fallet, som till exempel att det kan röra sig om en fisketurismverksamhet som har behov av en brygga för förtöjning av båtar som används i verksamheten eller en förrådsbyggnad att förvara redskap i. Byggnader har typiskt sett en mer avhållande effekt för allmänheten än andra åtgärder. Men gäller då ansökan i en miljö där det inte är lämpligt ska inte en dispens medges.

Det är bra att förslaget inte bör avse dispens för anläggningar och åtgärder som har som syfte att hålla allmänheten borta. Detsamma gäller anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Utredningen har påtalat att man ska beakta att långa strandsträckor som är helt opåverkade av exploatering kan ha stora värden för såväl friluftslivet som djur- och växtlivet, framför allt i de fall det handlar om områden med begränsad tillgång till sådana strandområden. Samt att förslaget är att det i de fallen bör göras en bedömning av hur det ser ut i omgivningen: finns det exempelvis många sjöar som är helt opåverkade av exploatering eller finns det enbart få? Sundsvalls kommun vill påtala att det inte ska vara avgörande hur mycket annan opåverkad strandmiljö som finns i omgivningen. Det blir en otydlig bedömningsfråga, samt att höga naturvärden kan finnas på just den aktuella platsen för dispensansökan.

Likt gällande regler föreslås att för att säkerställa att en dispens nyttjas på avsett vis kan prövningsmyndigheten i enlighet med 16 kap. 2 § miljöbalken besluta om villkor för dispensen i det enskilda fallet. Ett dispensbeslut kan enligt samma paragraf även vara tidsbegränsat. Villkoren ger också en tydlig grund för rättelse om beslutet inte följs. I syfte att bland annat skapa goda förutsättningar för tillsyn och uppföljning. I syfte att bland annat skapa goda förutsättningar för tillsyn och uppföljning är det viktigt att beslutet och villkoren är tydligt utformade. En väl fungerande tillsyn är en förutsättning för en rättssäker och

enhetlig tillämpning av den föreslagna nya bestämmelsen. Tydlighet för tillsyn är mycket bra, det bör dock påtalas att tillsynen av strandskyddet redan idag är eftersatt på grund av resursbrister hos tillsynsmyndigheterna. Tillsyn inom strandskyddslagen blir ofta nedprioriterad i verksamheten då många andra ärenden av akut åtgärd måste utföras i första hand.

Vad gäller tidsbegränsad dispens från strandskyddet så är det bra i de fall verksamheten upphör. För att underlätta för en verksamhet som fortfarande pågår när tidsbegränsningen löper ut skulle man kunna ha en förenklad omprövning för förnyad dispens. I form av en anmälan om att verksamheten fortfarande pågår och därmed förlängs dispensen med ny tidsbegränsning. Vissa kontrollfrågor kan vara lämpliga att begära svar på utifall förutsättningarna förändrats på platsen som kan vara av negativ påverkan på naturmiljön.

Synpunkter på förslagen

Förslag att vattenbruk läggs till i uppräknigen i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Vattenbruk är ett samlingsnamn för odling och uppfödning av vattenlevande organismer. Av Sveriges livsmedelsstrategi framgår att ett svenskt hållbart och diversifierat vattenbruk som producerar hälsosamma livsmedel ska främjas och stödjas. Jordbruksverket föreslog i redovisningen av ett regeringsuppdrag om att kartlägga och förenkla prövningen av vattenbruksverksamheter att vattenbruk borde läggas till som ett självständigt begrepp i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Jordbruksverket har i samma regeringsuppdrag genomfört en konsekvensanalys av detta. Vattenbruk pekas ut som en framtidsnäring med stor potential som producerar nyttig och hållbar mat och som kan skapa sysselsättning och tillväxt, särskilt i landsbygdsområden. Utredningen har kommit fram till att det finns skäl för att vattenbruk ska läggas till som en självständig term i uppräknigen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. De har valt att inte begränsa detta till gårdsbaserat vattenbruk, utan använder termen vattenbruk i enlighet med Jordbruksverkets svar på regeringsuppdraget. De påpekar att även om undantagsbestämmelsen utvidgas till att även gälla vattenbruk, så finns regelverk för samråd, anmälan och tillstånd för vattenbruk och miljöfarlig verksamhet som i stora delar hanterar de miljömässiga aspekterna av strandskydd.

Synpunkt

Det kan finnas risker med visst vattenbruk som kan ha negativ påverkan på naturliga miljöer och inhemska arter. Dessa verksamheter bör ske i slutna system utan direkt kontakt med naturliga vattensystem. Sjukdomar kan spridas och främmande arter kan konkurrera bort inhemska arter. Eftersom dessa verksamheter ändå måste genomgå en grundlig miljöprövning av verksamheten enligt MB så medför inte ett undantag att det blir en administrativ förenkling. Där är inte dispens från strandskyddet den avgörande delen.

Förslag att Naturvårdsverket bör, i samråd med övriga berörda myndigheter, ges i uppdrag att ta fram en vägledning kring tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

För att bestämmelsen ska få avsedd effekt är det viktigt att det finns kunskap om hur den ska tillämpas – risken är annars att det uppstår en rädsla för att tillämpa bestämmelsen eller att bestämmelsen i stället tillämpas på ett icke avsett sätt. En tydlig och ändamålsenlig tillsynsvägledning är en förutsättning för en effektiv tillsyn. Det är även viktigt att det finns vägledning som riktas till berörda verksamhetsutövare. Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om hur den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas. Vägledningen ska framför allt rikta sig till prövnings- och tillsynsmyndigheter samt berörda verksamhetsutövare.

Synpunkt

Förslaget att ge Naturvårdsverket i uppdrag till att utforma vägledningen inom området är bra. Det underlättar vid prövning och bedömning av om strandskyddsdispens kan medges. Det är även viktigt att bedömning och beslut görs på likvärdigt sätt i hela landet. Naturvårdsverket har erfarenhet och kompetens av att bedöma och påtala risker samt förslå hur lagen ska tillämpas när det gäller naturmiljö.

Förslag om ett särskilt skäl att vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man, utöver de särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken och gällande 18 d § (som föreslås få beteckningen 18 e §), även beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.

Utredningen bedömer att befintliga särskilda skäl för dispens från strandskyddet bör kompletteras med ett nytt särskilt skäl som lämpar sig för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. Exempelvis en gårdsbaserad fisketurismverksamhet eller naturturismverksamhet skulle, efter en bedömning i det enskilda fallet, kunna anses vara en sådan småskalig förvärvsverksamhet. Utredningen bedömer att varken fisketurism eller gårdsbaserad fisketurism bör läggas till i uppräknningen i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Utredningen anser att undantag från strandskyddet för exempelvis fisketurism hanteras bättre inom ramen för ett dispensförfarande. Utredningen föreslår att det införs en ny möjlighet till dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Utredningen menar att en sådan dispensgrund kan skapa bättre förutsättningar för såväl diversifierade som självständiga småskaliga verksamheter på landsbygden. Dispensgrunden kan antas innebära ett incitament för småföretagande på

landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende. Den föreslagna dispensgrunden bör kunna tillämpas i områden som har och förväntas ha god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandskyddade områden. Här menas inte områden motsvarande det område som en tänkt dispens avser utan ett större område och den omgivande trakten. Syftet är att skapa möjligheter till långsiktig sysselsättning i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsestryck på landsbygden. Dispensgrunden är således inte avsedd att kunna tillämpas i områden med en högre bebyggelsegrad eller ett högre bebyggelsestryck.

Synpunkt

Om de påtalade risker som nämnts tidigare beaktas finns inga invändningar mot att ett särskilt skäl enligt ovan införs. Så länge strandskyddets syften fortfarande kan uppfyllas bedöms det kunna tillämpas som särskilt skäl.

Förslag att omsättningskravets första del tas bort genom en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet förvärvsverksamhet. Vidare bör varaktighetskravet, som redan uppställts i rättspraxis, framgå av undantagsbestämmelsen.

Då menas att en justering av omsättningskravet sker genom en lagändring av undantagsbestämmelsen. Men att lagändring inte ska göras av omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen. Den ska finnas kvar. Lagändringen bör genomföras på så sätt att det görs ett tillägg till undantagsbestämmelsen där det föreskrivs att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen om näringen utgör förvärvsverksamhet. Det nya särskilda skälet för dispens ska enbart kunna tillämpas för förvärvsverksamheter som bedrivs eller avses att bedrivs varaktigt.

Uttrycket förvärvsverksamhet används i den skatterättsliga definitionen av näringsverksamhet i syfte att avgränsa mot hobbyverksamhet. Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Med förvärvsverksamhet menas att syftet ska vara att verksamheten ska ge ett ekonomiskt utbyte, man talar ibland om ett vinstsyfte. Det avgörande är inte om verksamheten går med vinst varje år utan om syftet är att verksamheten ska gå med vinst. Viss hobbyverksamhet som bete ska kunna beviljas dispens men bör inte framöver omfattas av undantagsbestämmelsen. Då bedömningen är att all arell verksamhet är av stort värde för att bibehålla våra biologiska och naturgeografiska resurser på land och i vatten, och detta oberoende av om verksamheten bedrivs som näring eller hobby. Det har förordats att även bete som bedrivs som hobbyverksamhet ska omfattas av undantagsbestämmelsen, alternativt av dispensgrunderna i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken.

Synpunkt

Införs denna lagändring är det viktigt att verksamheten söker dispens och prövas så att inte bestämmelsen används på ett icke avsett sätt i syfte att exempelvis uppföra byggnader eller anläggningar för privat bruk. Det är bra att upprätthålla ett visst krav på omsättning från den areella näringen eftersom det är en möjlighet för lagstiftaren att försäkra sig om att undantagsbestämmelsen endast nyttjas av de som bedriver en produktiv yrkesmässig verksamhet inom de areella näringarna. Sundsvalls kommun delar bedömningen om att bete är en åtgärd som kan gynna biologisk mångfald. I vissa miljöer kan det finnas risk att betande djur orsakar skador på naturmiljön. Det kan därför vara bra att frågan ändå prövas för att försäkra sig om att miljön är lämplig för bete oavsett verksamhetens omfattning.

Förslag att undantagsbestämmelsens funktionella krav kompletteras med termen funktionellt samband.

Det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att anläggningen eller åtgärden *för sin funktion* måste finnas eller vidtas inom strandskyddat område. I utredningens direktiv anges att detta krav, som infördes i paragrafen år 2009, skapat tolkningsproblem och bör analyseras.

Som utgångspunkt anser utredningen att det framstår som rimligt att uppställa detta funktionella krav i paragrafen. Om det skulle tas bort skulle det medföra att det kan vidtas åtgärder och uppföras anläggningar inom strandskyddsområdet, där placering således lika gärna kan ske på annan plats, till skada för strandskyddets syften. Det framstår dock för oss som att det råder osäkerhet i frågan om vad som krävs för att visa att åtgärden för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet, och att placeringen inte kan ske på annan plats.

Syftet är att skapa möjligheter till långsiktig sysselsättning i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden. Dispensgrunden är således inte avsedd att kunna tillämpas i områden med en högre bebyggelsegrad eller ett högre bebyggelsetryck. Med bebyggelse avses såväl fritidshusbebyggelse som annan bebyggelse.

Synpunkt

Ett förtydligande kan visst vara bra så länge det kan visas att strandskyddets syften fortfarande kan uppfyllas. Ofta inkommer ansökningar som anger detta skäl där man tänker sig att det är självklart att anlägga en brygga eftersom den måste ligga vid vatten. Där förbises ofta behovet av att ha en brygga. I vissa fall kan det vara nödvändigt att ha en brygga för att ta sig i land på en ö. Däremot är det inte alltid nödvändigt att anlägga en brygga vid fastland om det inte behövs för en särskild verksamhet.

Förslag att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Utredningens förslag innebär inte att det ställs nya krav på verksamhetsutövare eller andra enskilda. Sundsvalls kommun bedömer mot den bakgrunden att de föreslagna lagändringarna inte kommer att medföra att det kommer att krävas särskild tid för exempelvis en verksamhetsutövare att anpassa verksamheten till bestämmelserna. Prövningsmyndigheterna bör få skälig tid att förbereda sig inför lagändringarna. Detta såväl vad avser ärenden som kommer att beröras av förslaget till ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, som dispensansökningar med stöd av den föreslagna nya 7 kap. 18 d § miljöbalken. Med beaktande av detta och den tid ett liknande lagstiftningsärende vanligen bör ta i anspråk föreslår utredningen att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Samt att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av de föreslagna lagändringarna tre år efter det att ändringarna har trätt i kraft.

Synpunkt

Ikraftträdandet av en lagändring bör ges mer tidsutrymme för prövningsmyndigheterna att sätta sig in i de lagändringar som införs. Om vägledning ska hinnas tas fram innan förändringarna träder i kraft bedömer Sundsvalls kommun att 1 september 2025 vara kort tid.



Niklas Säwén (S)
Kommunstyrelsens ordförande
Sundsvalls kommun