

Remissvar - Betänkandet Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)

Tierps kommun har bjudits in att lämna synpunkter på rubricerat betänkande rörande förändringar av strandskyddslagstiftningen.

Kommunen vill framföra att grundtanken bakom regeringsuppdraget var god. Att öka tydligheten och förbättra förutsättningarna för de areella näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare, samt att undersöka möjligheten att förenkla för småskaligt gårdsbaserat och hållbart vattenbruk. Förslagen i betänkandet riskerar dock att missa målet och få andra konsekvenser.

Kommunen välkomnar förslaget på tydligare vägledning samt införandet av ett nytt särskilt skäl för småskaliga verksamheter på landsbygden. Förändringarna om funktionalitet och omsättningskrav kan också ses som nödvändiga men kan få konsekvenser som kräver mycket tillsyn.

Kommunen förordar däremot inte att vattenbruk bör läggas till i listan på undantagna verksamheter. Kommunen ser gärna etableringar av många nya vattenbruksverksamheter, helst småskaliga gårdsbaserade sådana, men kommunerna behöver kunna säkerställa att de utförs på ett hållbart sätt, genom prövning.

Kommunen ser också en risk för omfattande tillsynsbehov. Synpunkterna utvecklas närmare i underrubrikerna nedan.

Undantag för vattenbruk

Uppdraget gällde att undersöka om fler verksamheter kan undantas, främst för att underlätta för småskaliga lantbrukare. Gårdsbaserat vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism omnämns särskilt. Benämningarna i regeringsuppdraget, småskaliga lantbrukare och gårdsbaserat vattenbruk, bör tolkas som att det är verksamheter i något mindre skala som åsyftades. Det som nu föreslås är ett undantag för allt vattenbruk. Vilket är att gå utöver uppdraget och att ge en storskalig verksamhet, med risk för stor påverkan, prövningsfrihet. Det framgår inte heller om det föreslagna undantaget även ska gälla utländska företag.

Betänkandet nämner att det svenska vattenbruket har potential att utvecklas till en viktig hållbar näring förutsatt att branschen ges rätt förutsättningar.

Att vattenbrukare upplever att det är svårt att få dispens från strandskyddsreglerna för att bygga för vattenbruket nödvändiga byggnader. Att det också ofta förekommer att dispensbesluten överklagas, samt att dispenserna ofta tidsbegränsas vilket inte ger förutsättningar för långsiktighet. Utredarna anger att förslaget att undanta vattenbruket kommer att innebära möjlighet till långsiktig planering, sänkta administrativa kostnader och en administrativ förenkling för nyetableringar.

Att vattenbruk anses vara en framtidsnäring med stor potential för livsmedelsproduktion och sysselsättning på landsbygden visar att det finns flera särskilda skäl att kunna bevilja en dispens, det är inte en anledning till att ge ett undantag från strandskyddsbestämmelserna för allt vattenbruk.

Vattenbruk är en näring som kan ge mycket stor påverkan på strand- och vattenmiljön, den kan därför inte undantas. Den behöver prövas. Fiskodling i vattenmiljöer kan sprida sjukdomar samt släppa ut mycket näringsämnen och läkemedel (såsom t ex antibiotika och lusmedel). Risk finns också för rymningar och oavsiktlig spridning av arter. Landbaserat vattenbruk erbjuder ofta större möjligheter till kontroll av utsläppen och tillvaratagande av näringsutsläppen i exempelvis växtodling. Alla dessa behöver prövas, dock finns ju särskilda skäl till att kunna bevilja dispens. Och planerar man en bra hållbar verksamhet så finns det ingen anledning att tro att prövningsprocessen blir utdragen.

Som anledningar till att helt undanta allt vattenbruk nämns att man vill slippa överklaganden och slippa att behöva göra utredningar, samt att det i vissa fall blir dubbelprövningar då det även kan vara en anmälningspliktig verksamhet.

En verksamhet som kan ha stor miljöpåverkan ska inte undantas från prövning för att de inte vill beskriva sin verksamhet, göra utredningar eller ha kostnader för prövning. Det finns en skyldighet enligt hänsynsreglerna i 2 kap MB att ta reda på vilka konsekvenser ens verksamhet kommer att kunna ha. Om som sagt, om man planerar en hållbar verksamhet ska det inte finnas några problem med att beviljas en dispens och risken för överklagande torde vara liten.

Att verksamheter prövas både enligt strandskyddsbestämmelserna i MB och bestämmelserna om vattenverksamhet (när det är anmälningspliktiga åtgärder) är mycket vanligt, t ex alla bryggor och båtrännemuddringar. Det är inte skäl till att medge undantag för allt vattenbruk. Om lokaliseringsprövning och utredningar ändå behöver tas fram för den anmälningspliktiga verksamheten så har man ju tagit fram det underlag som behövs även för strandskyddsprövningen.

Tidsbegränsade dispenser nämns ett flertal gånger som ett problem. Om detta verkligen är ett problem på vissa ställen så är det bättre att angripa det problemet, inte att ge undantag för allt vattenbruk. Tierps kommun ger inte

tidsbegränsade dispenser, annat än när det kan vara knutet till en verksamhets genomförandetid och då endast att området ska återställas efter verksamhetens upphörande. I betänkandet står det dock även *”Under 2022 uppgick antalet företag till 91. Vi vet dock inte hur många av dessa företag som har tidsbegränsade strandskyddsdispenser.”* Det blir då inte helt klart att tidsbegränsade dispenser är ett stort problem och bör inte ligga till grund för att medge ett undantag för allt vattenbruk.

Enligt regeringsuppdraget ska utredaren förhålla sig till strandskyddets syften och berörda miljö kvalitetsmål vid utformningen av förslagen.

Sverige har stora utmaningar vad gäller både miljö kvalitetsmålen och agenda 2030-målen som rör havsmiljön och den biologiska mångfalden. Östersjön är ett av världens mest nedsmutsade inlandhav med döda bottnar, små fiskbestånd och kraftig övergödning. Ett stort arbete pågår med att få en ekosystembaserad havsförvaltning på plats. Vid Tierps kommuns flacka landhöjningskust finns många oerhört värdefulla grunda havsvikar som utgör viktiga lek- och uppväxtområden för många fiskarter.

I kommunens lokala agenda 2030-mål nr 14, att Bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling, nämns att de största utmaningarna för kommunen att kunna nå målet är:

- Storskaliga problem med övergödning, miljögifter och överfiske vid våra kuster och hav.
- En alarmerande situation för våra fiskebestånd hotar den småskaliga fiskerieringen som finns kvar i kommunen.

Det småskaliga och lokala yrkesfisket är viktigt för Tierps kommun och kommunen vill säkerställa att det inte påverkas negativt av de föreslagna förändringarna. Vattenbruk kan få en stor påverkan på vattenmiljön och på de naturliga fiskbestånden. Det är därför mycket viktigt att möjligheten att pröva vattenbruk mot strandskyddslagstiftningen finns kvar, så att vi kan säkerställa att verksamheten kommer att ske på ett hållbart sätt.

I betänkandet konstateras att de värden som skyddas av strandskyddslagstiftningen inte kommer att beaktas vid en eventuell kommande utökad anmälningsplikt. Exploateringen av stränderna kommer att öka då vattenbruk kräver instängsling av byggnader och anläggningar på ett helt annat sätt än de övriga areella näringarna. Vattenbrukets stora påverkan uppvägs inte av att det kan tillkomma lite lokalodlad fisk till marknaden, när det istället riskerar att förstöra för de naturliga fiskpopulationerna och det småskaliga yrkesfisket om verksamheten inte planeras och utförs på ett hållbart sätt.

Utredarna uppger att de pratat med Swemarc vid Göteborgs universitet som fört fram att vattenbruk är en mycket hållbar näring, men nämner inte att denna forskningsgrupp har som uppdrag att främja vattenbruket och därför knappast kan ses som neutrala.

Kommunen instämmer i bedömningen att besöksnäringen inte ska ingå i undantaget, eftersom det finns risk för alltför stor påverkan och ohejdad förstörelse av upplevelsevärdena. De övriga skäl som anges till varför fisketurism inte ska undantas kan mycket väl även användas till motivering till varför vattenbruk inte bör undantas: att livsmiljöer förstörs eller fragmenteras och att det medför konsekvenser för såväl växter, djur och livsmiljöer, som för de ekosystemtjänster som människan nyttjar. Samt att ostörda grundområden är mycket ovanliga i dag, vilket enligt rapporten kan motivera kraftfulla förvaltningsåtgärder för att bevara orörda naturområden.

Nytt särskilt skäl till dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden

Kommunen ser mycket positivt på ett tillkommande särskilt skäl för att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden.

Enligt uppdraget skulle det nya särskilda skälet gynna småskaliga och gårdsbaserade verksamheter. Som skälet nu är formulerat kan dock vilket företag som helst beviljas dispens så länge etableringen utförs på landsbygden och inte har så stor påverkan. Även ett stort stadsföretag kan få dispens att etablera anläggningar vid en strand på landsbygden. Och genom att påverkan bara får bli småskalig så kan det innebära att ingen ytterligare etablering kan tillåtas vid det strandområdet. Inte ens den lokala intilliggande gården med småskalig verksamhet. Det blir väldigt missvisande att kalla det för det ”nya särskilda skälet för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden”, då det kan användas även av storföretag från vilken stad eller nation som helst, så länge det har en småskalig påverkan på strandskyddets syften.

Det nya särskilda skälet skulle behöva ha ett tillägg som säger något om att det ska gynna landsbygdsutvecklingen, så att kommunerna kan få bedöma om det rör sig om en sådan etablering som kan gynna landsbygden. Så att det inte riskerar att bli exploateringar från stadsbaserade företag som kommunerna inte kan neka dispens till. Det skulle behövas en formulering om att företaget behöver ha sitt säte på den aktuella landsbygden eller någon annan tydlig koppling till den.

Det beskrivs att det är viktigt att tillämpningen följs upp i tillsynen, så att icke avsedd tillämpning minimeras. Kommunen ser att både prövningarna och tillsynen kommer att bli komplicerade och tidskrävande med mycket underlag som behöver begäras in och utredas. För varje åtgärd ska varaktighet, vinstsyfte och småskalig påverkan bedömas, vilket kommer att skilja sig från fall till fall och från område till område. I synnerhet när det redan har etablerats någon tidigare verksamhet vid samma strandområde blir det svåra avvägningar. Det behövs vägledning och tydliga exempel.

Justering av omsättningskravet

Förändringen i omsättningskravet kan ses som nödvändig för att passa det mer moderna mångbruket med flera inriktningar, samt de mindre gårdarna som oftast har en större positiv betydelse för den biologiska mångfalden än vad de stora industrierna har. Här behöver man dock se upp så det inte blir så att undantaget även gäller väldigt små bisysslor på väldigt små fastigheter som helt plötsligt får undantag att genomföra ganska stora åtgärder. Kan innebära väldigt mycket tillsynsarbete och svåra utredningar. Det kommer medvetet att missförstås av sommarstugeägare som hävdar att deras lilla skog är arell näring och att de ska kunna genomföra siktröjningar och byggande av uthus utan prövning.

I betänkandet beskrivs det att det inte finns oklarheter med tillämpningen av undantaget för skogsbruk och omsättningskravet. Tierps kommun har dock ett flertal tillsynsärenden där markägare hävdar att de bedriver skogsbruk när syftet uppenbarligen är att röja utsikt från sommarstugor. Att ta bort kravet på att det ska vara en huvudnäring eller en bisyssla som ger ett betydande tillskott kan innebära att dessa fall blir än svårare att reda ut. Det nämns ju att det inte ställs krav på att fastigheten måste vara taxerad som lantbruksfastighet, så i princip kan en sommarstugeägare använda undantaget om han kan visa att han har ett företag och fått en intäkt från att ha sålt några vedpinnar under några år. Likaså om man har en annan arell näring på en annan fastighet som ger intäkter så kan bisysslan på aktuell strandfastighet vara pytteliten och inte ge intäkter, så har man ändå rätt till att avverka och bygga byggnader utan prövning vid sin sommarstuga vid stranden.

Förtydligande av funktionellt samband

Det funktionella kravet föreslås kompletteras med termen ”för att uppnå ett funktionellt samband”, vilket är ett viktigt förtydligande. Detta riskerar dock att medföra en minskad benägenhet att söka efter en placering som skulle kunna innebära en mindre påverkan på strandmiljön. Ändringen kan även innebära att man inte undersöker möjligheten att förlägga åtgärden utanför strandskyddszonen om man inte äger mark utanför. Det framgår inte om denna ändring ska gälla även i övriga särskilda skäl där placering inom strandskyddszonen endast får genomföras om det inte går att utföra åtgärden utanför, där möjligheten att arrendera eller köpa annan mark kan behöva utredas. Sådana krav ställs exempelvis på solcells företagen i prövningar enligt MB.

Konsekvenser för kommunerna/ kommunernas prövning

Om förslagen i betänkandet genomförs så kommer det att innebära en stor ökning av tillsynsbehovet. Många kommer att uppfatta ändringarna som lättnader och bedöma att de omfattas av undantagen. Många kommer att hävda att det är en bisyssla, likaså kommer tillägget ”eller för att uppnå ett funktionellt samband” avsiktligt missuppfattas. Tillsynen kommer att bli arbetskrävande med många utredningar innan vägledningarna finns på plats och praxis börjat utarbetas.

Tierps kommun har ytterst få/inga ansökningar om strandskyddsdispens för vattenbruk. Vi skulle välkomna sådana ansökningar och i prövningen, tillsammans med sökanden, försöka finna en utformning och placering som ger minst skada på strand- och vattenmiljön. Såsom vi gör i alla strandskyddsprövningar. Vi tror att de allra flesta vattenbrukare vill ha en hållbar verksamhet, med så liten negativ påverkan på miljön som möjligt. Om verksamheten är hållbar så bör dispensprövningen också gå smidigt och fort. Vattenbruk kan dock ha en mycket stor påverkan på miljön om tillräcklig hänsyn inte tas, och bör därför inte undantas från strandskyddsbestämmelserna. Vi ser det inte som att några stora intäkter skulle försvinna om vattenbruk skulle omfattas av undantaget, däremot ser vi att det finns stora risker med att inte pröva verksamheten.

Angående otydligheter kring det befintliga undantaget för de areella näringarna så har Tierps kommun inte upplevt otydligheter i tillämpningen men välkomnar ändå ett förtydligande av undantaget samt kommande vägledning. Kommunen instämmer i att det inte behöver införas nya beslut eller anmälningsförfaranden. Utrymme för att få ett beslut utan kostnad finns redan idag.

Det hävdas ett flertal gånger i betänkandet att kommunerna tar ut en ansökningsavgift när kommunerna rådfrågas i strandskyddsärenden eller om en ansökan avvisas/avskrivs för att dispens inte krävs. Det framgår inte hur många kommuner som har tillfrågats om detta. Tierps kommun har aldrig tagit ut en avgift i sådana fall. Vi rekommenderar mycket ofta osäkra verksamhetsutövare att söka dispens så att vi kan titta närmare på problematiken och säkrare kunna svara på om dispens krävs eller inte. Kommunen gör en bedömning och fattar sedan beslut om avskrivande om det inte krävs dispens. Vi tar aldrig ut en avgift vid avskrivande av ärenden. Sökanden får ett beslut med motivering. Beslutet kan överklagas av t ex naturskyddsföreningen om de tycker annorlunda och prövas då hos länsstyrelsen. Detta förfarande går alldeles utmärkt att använda även för frågor kring om en åtgärd omfattas av undantaget, vilket vi får då och då. Det är dock positivt med vägledning nationellt så kommunerna bedömer lika.

Ikraftträdande

Ändringarna föreslås träda ikraft 1 sep 2025. Om vattenbruk ska undantas från strandskyddsbestämmelserna, behöver tidplanen för ikraftträdandet ta hänsyn till att nödvändiga ändringar i lagstiftningen angående utökad anmälningsplikt för vattenbruk måste hinna komma på plats.

I ärendets handläggning har följande tjänstemän deltagit:

Taija Lindfors, kommunekolog, samt
Erica Hasslar, vattensamordnare
Båda på enheten för Planering och myndighet
