



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-01-20

Ärendenummer
NV-07857-21

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet *Enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag* (SOU 2021:60), dnr N2021/025

Sammanfattning

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om ändring i miljöbalken samt förslaget om ändring i plan- och bygglagen. Detta ställningstagande görs bla mot bakgrund av att vi bedömer att det inte är lämpligt att föreslå lättnader separerat från strandskyddsutredningen (SOU 2020:78, *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*), att de största effekterna av förslaget blir för privatpersoner och inte för mikroföretag, att flera undantag redan finns i befintlig lagstiftning som löser de problem som beskrivs i utredningen samt att utredningen även i övrigt innehåller stora kvalitetsbrister.

Naturvårdsverket delar betänkandets uppfattning om behov att förbättra konsekvensutredningar vid regelgivning generellt och Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning specifikt. Naturvårdsverket menar dock att det är oklart i vilken utsträckning förslagen förenklar för mikroföretagen. Till exempel kan de föreslagna förbättringarna av konsekvensanalyser leda till ökad administration. Förslagen är dessutom generella och gäller inte enbart mikroföretagen.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

Naturvårdsverket avgränsar yttrandet till de delar som berör strandskyddet genom förslag om ändring i miljöbalken samt plan- och bygglagen samt förslagen som rör förordningen om konsekvensutredning.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om ändring i miljöbalken samt förslaget om ändring i plan- och bygglagen.

Generella synpunkter

Förslaget innebär ett tillägg i 7 kap. 16 § om undantag från förbuden inom strandskyddsområde enligt 7 kap. 15 §.

Förbuden i 15§ gäller inte

4. ändringar i små befintliga byggnader eller anläggningar och uppförande av små byggnader eller anläggningar som ersätter befintliga byggnader eller anläggningar, om ändringarna inte har uppenbar negativ betydelse för strandskyddets syfte.

Utredningen föreslår även ändring i 9 kap. Plan- och bygglagen (2010:900)

Undantag för ekonomibygnader m.m.

3 d § Om en byggnad omfattas av Miljöbalkens (1998:808) bestämmelse i 7 kap. 16 4. § ska det krävas särskilda skäl för att bygglov inte ska medges, särskilda skäl föreligger inte om den ändrade utformningen av byggnaden inte har uppenbar negativ betydelse i förhållande till de syften som framgår i Plan och bygglagen.

Naturvårdsverket anser inte att det är lämpligt att förslag om ändringar i strandskyddsbestämmelserna tas upp i denna utredning parallellt med den översyn som nyligen gjorts i strandskyddsutredningen. I strandskyddsutredningen ges förslag på en hel del lättnader. Ytterligare lättnader bör inte föreslås och bedömas separat utan att vägas in i helhetsbedömningen över strandskyddet och de konsekvenser redan föreslagna lättnader innebär. Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande har inte förhållit sig på ett adekvat sätt till strandskyddsutredningen. Det är inte möjligt för Naturvårdsverket att göra en sammanvägd bedömning av hur förslagen i de olika utredningarna förhåller sig till varandra.

Som Naturvårdsverket tidigare framfört i remissvar på strandskyddsutredningen, så ser vi vissa behov av justeringar av lagstiftningen. Det kan finnas anledning att göra ändringar i strandskyddslagstiftningen för att förenkla för små företag. Det behöver i så fall göras med tydligare inriktning just mot företag som kan gynnas av ett strandnära läge och baseras på bättre underlag än vad som presenteras av den här utredningen. Naturvårdsverket bedömer att det skulle vara mer lämpligt att göra liknande justeringar i befintligt undantag för areella näringar i 7 kap. 16 § första punkten miljöbalken. Utredningens problembeskrivning skulle eventuellt också kunna lösas av en justering av 7 kap. 17 § miljöbalken. Justeringar i någon av dessa bestämmelser skulle vara bättre anpassat till strandskyddslagstiftningens systematik.

Om förslagens utformning

Bestämmelsen som föreslås är bristfälligt och motsägelsefullt utformad. Ändring och uppförande av byggnad anges som sådana åtgärder som undantas från förbudet i 7 kap. 15 § miljöbalken. Enbart ändringar ska enligt ordalydelsen prövas mot rekvisitet ”inte har uppenbar negativ betydelse för strandskyddets syften”. Utredningen förefaller ha avsett att även nyuppförande av byggnad och anläggning ska prövas mot detta rekvisit. Bestämmelsen är dock skriven som att nyuppförande alltid är undantaget från förbudet i 15 §. Att släppa nyuppförande av byggnader fritt på det sättet skulle få en tydlig negativ påverkan på strandskyddets syften. Formuleringen innebär att bestämmelsen medger längre gående undantag än vad utredningen egentligen har avsett enligt sin egen analys.

Naturvårdsverket bedömer att det finns en risk för att resultatet av en lagändring enligt förslaget, kan bli sådant att det inte alls går att tillämpa bestämmelsen på avsett vis. Vi anser att förslaget riskerar att leda till att befintliga byggnader byggs om till bostäder, även om det inte står helt klart i vilken utsträckning detta är en av utredningen eftersträvd konsekvens. Om en byggnad utan hemfridszon, till exempel ett båthus, ändras till en bostadsbyggnad, eller om en ny

bostadsbyggnad uppförs, så genererar en sådan byggnad en hemfridszon som enligt gällande praxis har en negativ påverkan på strandskyddets syfte som är uppenbar. Det innebär att åtgärderna som utredningen egentligen har velat tillåta troligen blir dispenspliktiga ändå, trots införande av utredningens förslag. Det är vidare missvisande att utgå ifrån att negativ påverkan på strandskyddets syften skulle vara begränsad till att främst komma från någon form av miljöfarlig verksamhet (jfr. s. 176).

Om förslagen trots allt skulle genomföras och tillämpas i enlighet med utredningens utformning vill Naturvårdsverket lämna nedanstående kommentarer.

Exempel på brister och missuppfattningar i problembeskrivningen

Vad utredningen skriver om att historisk laglig användning av befintliga byggnader kan tvingas upphöra, överensstämmer inte helt med gällande rätt (s. 147-149). Det är redan idag tillåtet att ändra användning av en befintlig byggnad, så länge det inte hindrar eller avhåller allmänheten i större utsträckning än tidigare. Det är därför oftast inget problem att ändra användningen av en byggnad som t.ex. använts som kallförråd till matberedning (s. 148). Ett annat exempel består i att en befintlig sjöbod eller ett båthus skulle kunna användas inte bara för att förvara fiskeredskap, utan utvecklas till att även kunna ta emot och förvara den fångade fisken och skaldjuren, (s. 161). Naturvårdsverket bedömer att anförda exempel normalt borde kunna tillåtas med gällande lagstiftning. Strandskyddsdispens krävs alltså inte för någon av dessa situationer, vilket utredningen har utgått från i sin problembeskrivning. Någon lagändring behövs därför inte av den anledningen. Utredningen baserar sina förslag på en mycket bristfällig analys samt i flera fall felaktiga beskrivningar av gällande rätt. Naturvårdsverket vill understryka att vad utredningen föreslår inte heller kan anses utgöra en kodifiering av praxis som förenklar rättstillämpningen. Rättstillämpningen skulle istället försvåras för såväl enskilda som företag, eftersom det skulle bli mer oklart än i dagsläget vilka åtgärder som är förbjudna eller tillåtna.

För ersättningsbyggnad kan man oftast redan med gällande lagstiftning få dispens enligt särskilda skälet 7 kap. 18 c § första punkten 1 miljöbalken. För att en ersättningsbyggnad ska medges dispens enligt detta skäl krävs att den har samma eller liknande ändamål som den tidigare byggnaden (prop. 2008/09:119 s. 105). Naturvårdsverkets bedömning är att även andra ändamål, som inte inverkar negativt på strandskyddets syften mer än den tidigare användningen, kan åberopas. Sådan ändrad användning kräver inte i sig någon strandskyddsdispens, och borde därför inte hindra en dispens för uppförande av ersättningsbyggnad. För att få dispens för ersättningsbyggnad förutsätts också att byggnaden har ungefär samma storlek och utseende. Dock kan storleken enligt gällande rätt godkännas att vara större än tidigare byggnad om den hålls inom etablerad tomtplats eller befintlig hemfridszon inte utökas.

Naturvårdsverket vill även upplysa om att länsstyrelsen enligt 7 kap 17 § miljöbalken redan med gällande lagstiftning har möjlighet att föreskriva om undantag för bl.a. uppförande av komplementbyggnader. De flesta länsstyrelser har beslutat om sådana undantag för hela eller delar av länet. För det fall att regeringen vill utvidga eller på annat sätt ändra denna typ av lättnader, rekommenderar Naturvårdsverket att man hellre ser över 7 kap. 17

§ miljöbalken. Utredningens förslag innebär att man kringgår befintliga föreskrifter, vilket ändrar förutsättningarna i de län där länsstyrelser bedömt att det inte är lämpligt att ha några föreskrifter av aktuell typ överhuvudtaget, alternativt endast i en del av länet. Behovet av utredningens förslag minskar eftersom frågan om undantag för förbud att uppföra komplementbyggnader eller göra andra kompletteringsåtgärder redan är reglerad i flertalet län. Om länsstyrelsens behörighet att meddela föreskrifter i praktiken ersätts av generella undantag i lag bör denna förändring först ha analyserats, vilket inte har skett i utredningen.

Utredningen beskriver att förslagen kan leda till ett ökat tillfälligt boende och övernattningsmöjligheter, men däremot inte ökat permanentboende (s. 165). Naturvårdsverket bedömer dock att en trolig konsekvens av förslaget är att sjöbodan och lador kommer att omvandlas till såväl fritids- som permanentboende – av privatpersoner. Vi anser att man hade kunnat utforma förslaget så att det riktade sig enbart mot företag eller verksamheter som kan gynnas av ett strandnära läge. Naturvårdsverket ser en risk för stor negativ påverkan på strandskyddets syften genom att privat ianspråktagande av stränderna möjliggörs indirekt i ett förslag som primärt vill främja mikroföretagande. Många verksamheter som gynnas av en stark allemansrätt i strandområden, t.ex. varianter av naturturism, hade kunnat gynnas av ett liknande förslag om det hade varit mer precist utformat. Som förslaget ser ut nu kan det istället förväntas missgynna den typen av verksamheter då fler strandområden kommer att kunna bli svårtillgängliga för allmänheten på grund av ökad privatisering genom privata bostadsbyggnader.

Århuskonventionen

Utredningen ställer sig negativ till att miljöorganisationer har möjlighet att överklaga strandskyddsdispenser (s. 143). Naturvårdsverket vill påminna om att Sverige såväl som enskild stat samt genom vårt medlemskap i EU är bundet av Århuskonventionens bestämmelse om allmänhetens deltagande i miljöprövningar. Utredningen tycks vilja minska miljöorganisationers deltagande i miljöprövningar som avser strandskydd. Vi anser att det är anmärkningsvärt att avskaffandet av föreningars klagorätt används som ett argument som anses tala för förslaget - inte enbart en nödvändig eller oavsiktlig konsekvens. Det saknas motiv i utredningen till varför förslaget är så viktigt att genomföra att Århuskonventionen behöver åsidosättas, samt om detta ens är möjligt med hänsyn till Sveriges internationella förpliktelser.

Dispensprövningsavgifter

Naturvårdsverket har uppfattat att utredningens förslag baseras till inte obetydlig del på argumentet att det är för dyrt att söka strandskyddsdispens, eller att det är oförutsägbart att det kostar olika i olika kommuner (s. 170). Vi instämmer i problembeskrivningen på så sätt att avgiften varierar kraftigt över landet och att detta kan framstå som orättvist mot de företagare och andra enskilda som tvingas betala de högsta avgifterna. En eventuell reglering av ansökningsavgifternas storlek framstår dock som en fråga som bör utredas i särskilt sammanhang och utifrån en bättre avgränsad problembeskrivning. Det är inte ett tillräckligt relevant motiv för det lagförslag som utredningen lägger.

Förslaget om ändring i PBL

En stor del av de åtgärder som förslaget kan tänkas träffa är enligt Naturvårdsverkets bedömning redan bygglovsbefriade enligt befintliga regler i plan- och bygglagen. Redan mot den bakgrunden är det tveksamt om det finns tillräckligt starka motiv till att genomföra lagändringen. Det är också oklart hur den nya bestämmelsen förhåller sig till de befintliga undantagen. Utredningen har inte heller utrett om åtgärderna ska omfattas av krav på bygganmälan, vilket många bygglovsbefriade åtgärder gör - se uppräknings i 6 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338). Det bör noteras att vid t.ex. uppförande eller tillbyggnad av komplementbostadshus eller komplementbyggnad som är bygglovsbefriade enligt 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen, en bestämmelse som utredningen åberopar till stöd för sitt förslag (s. 168), krävs en sådan anmälan. I den utsträckning bestämmelsen går längre i sina undantag från bygglov och bygganmälan än nu gällande rätt gör Naturvårdsverket bedömningar enligt nedan.

Utredningen har inte tagit tillräcklig hänsyn till att vid planläggning och vid prövning av bygglov ska man enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen säkerställa att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1 – 8 § § miljöbalken ska tillämpas. Enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen ska man vid planläggning och lovprövning också bedöma om marken är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. risken för olyckor, översvämning och erosion. De uppräknade bedömningsgrunderna i 5 § är enligt vår bedömning av särskild vikt i strandskyddsområden.

Det bör noteras att strandskyddsutredningen har lutat sig mot tillämpningen av 2 kap. 4 § och 5 § plan- och bygglagen vid framtagande av förslag till utformning och kriterier av vad utredningen kallade för landsbygdsområden. Strandskyddsutredningen utgår ifrån att exploatering som är olämplig avseende ras-, skred-, erosions-, och översvämningsskänslighet kommer att regleras enligt plan- och bygglagen även om strandskydd upphävs eller andra lättnader görs (se anförd utredning s. 251-252). Eftersom utredningen om förenklade regelverk för mikroföretagande nu ändrar dessa spelregler, utan att motivera varför, så underminerar man den analys som strandskyddsutredningen tidigare har gjort. Detta visar på det riskabla att utan tillräckligt sammanhang utreda en specifik strandskyddsregel separat från ett parallellt pågående större lagstiftningsarbete på området.

Förordningen om konsekvensutredningar

Naturvårdsverket delar betänkandets uppfattning (kap 6) om behov att förbättra konsekvensutredningar vid regelgivning generellt och Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning specifikt. Naturvårdsverket menar dock att det är något oklart i vilken utsträckning förslagen förenklar för mikroföretagen. Till exempel kan de föreslagna förbättringarna av konsekvensanalyser leda till ökad administration. Förslagen är dessutom generella och gäller inte enbart mikroföretagen.

Förslagen i betänkandet har fokus på Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Naturvårdsverket noterar att Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning reglerar föreskrifter och

allmänna råd. Vi ser att ett utvidgad syfte med förordningen bör övervägas så att förordningen inkluderar annan regelgivning än föreskrifter och allmänna råd, vilket skulle vara mer i linje med betänkandets förslag.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed, handläggarna Malin Almquist, Olof Ekström, Ficare Zehaie och Jenny Oltner

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Maria Ohlman

Kopia till:

catherine.versini.bovin@regeringskansliet.se;
m.registrator@regeringskansliet.se