



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.nm@regeringskansliet.se

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

Klimat- och näringslivsdepartementet, KN2024/00156

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag som helhet framstår som befogade och väl avvägda. Länsstyrelsen ser därför positivt på att vattenbruk föreslås undantas från strandskyddsbestämmelserna samt till att det införs en ny möjlighet till dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden.

Gotland är ett populärt turistmål som uppskattas för sina höga natur- och kulturvärden, där öns stränder utgör en viktig anledning för besök. Länsstyrelsen konstaterar att det i nuvarande dispensgrunder finns en osäkerhet gällande viss turistverksamhet. Det gäller bland annat försäljning av mat- och dryck inom strandskyddsområden. Det är angeläget att denna osäkerhet inte överförs till den nya dispensgrunden.

Undantaget för vattenbruk

Förslaget i korthet

Utredningen har fått i uppdrag att föreslå lagändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 16 § miljöbalken. Syftet är att säkerställa att undantagsbestämmelsen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningarna som finns för olika näringsidkare och att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare.

Utredningen föreslår att vattenbruk, men ingen övrig näring, förutom de undantag som redan finns, bör omfattas av

undantagsbestämmelsen. Vattenbruk pekas ut som en framtidsnäring med stor potential som producerar nyttig och hållbar mat och som kan skapa sysselsättning och tillväxt. Även om vattenbruket omfattas av undantaget från strandskyddet finns det andra regelverk som träffar en sådan verksamhet, bland annat samråd, anmälan och tillståndsplikt. Vad gäller de övriga näringarna anser utredningen att de avvägningar som ska göras mellan olika intressen vad gäller dessa verksamheter bättre hanteras inom ramen för ett dispensförfarande. Utredningen lyfter i denna del också risken för tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram en vägledning om tillämpningen av undantagsbestämmelsen. Att i stället införa definitioner i miljöbalken eller att vägledning ges i form av en förordning eller föreskrifter anses inte lämpligt med hänsyn till risken för att området genom detta utvidgas eller inskränks.

Länsstyrelsens bedömning

Länsstyrelsen ser det som angeläget att livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet verkställs. Länsstyrelsen ser därför positivt på att vattenbruk föreslås undantas från strandskyddsbestämmelserna. Det förutsätter dock att förslagen i Fiske- och vattenbruksutredningen (N 2022:06) verkställs då det annars finns en risk att vissa vattenbruk inte föregås av någon miljöprövning.

Ur ett juridiskt perspektiv finns inga synpunkter på förslaget att undanta vattenbruk från strandskyddet. Som utredningen påpekat finns andra regelverk som träffar den aktuella verksamhetstypen, varför förslaget inte innebär att området lämnas oreglerat. Det framstår också som lämpligt att övriga näringar (exempelvis gårdsbaserad fisketurism) inte omfattas av undantaget utan att bedömning av en sådan verksamhets tillåtlighet i stället görs inom ramen för en dispensprövning.

Länsstyrelsen har inga synpunkter vad gäller ändringarna som rör omsättningskravet och det funktionella kravet. Det är positivt att samma avgränsning tillämpas som hos Skatteverket när det gäller gränsdragningen mellan hobbyverksamhet och förvärvsverksamhet, eftersom det ökar förutsägbarheten för den enskilde.

Införandet av ett nytt särskilt skäl till dispens

Förslaget i korthet

Utredningen har föreslagit att ett nytt skäl till dispens ska införas beträffande småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Syftet är att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden.

Det särskilda skäl för föreslås som grund för dispens är avsett att gälla för: (1) byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder (2) som inte avser att tillgodose bostadsändamål (3) om de behövs för småskalig förvärvsverksamhet (4) som bedrivs varaktigt (5) på landsbygden och (6) det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel inte kan uppnås utanför området.

Rekvisiten är kumulativa och måste samtliga vara uppfyllda för att dispens ska komma i fråga. Vid bedömningen ska också enskildas intressen enligt 7 kap. 25 § MB beaktas och dispensen måste även vara förenligt med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB.

Som exempel på verksamheter som skulle kunna omfattas av det särskilda skälet anges gårdsbaserad fisketurism eller naturturism. Skälet avser dock inte byggnader som helt eller delvis är avsedda för bostadsändamål, eftersom de har en tydligt avhållande effekt på allmänheten. Grunden är avsedd att aktualiseras i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsestryck på landsbygden och anses innebära ett sätt att differentiera strandskyddet.

Utredningen understryker vikten av att den nya grunden för dispens är utformad på ett väl avvägt sätt för att minimera risken för icke avsedd tillämpning. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att – i samråd med bland annat länsstyrelsen – ta fram en vägledning om den nya dispensgrunden.

Länsstyrelsens bedömning

Som exempel på vilka verksamheter som skulle kunna omfattas av det särskilda skälet har utredningen lyft fram gårdsbaserad fisketurism och naturturism. Utredningen har också framhållit att den särskilda grunden är tänkt att aktualiseras utanför tätorterna där bebyggelsestrycket är lågt.

Länsstyrelsen konstaterar att en stor del av Gotlands yta utgörs av landsbygd och att det särskilda skälet därför kan bli aktuellt på stora

delar av ön. Gotland är ett populärt turistmål och även om det inte finns många tätorter på ön är besöks- och bebyggelsestrycket i vissa områden väldigt högt. Med de nuvarande dispensgrunderna finns en osäkerhet (gråzon) vad gäller viss turistverksamhet. Det gäller bland annat försäljning av mat- och dryck inom strandskyddsområden. Det är viktigt att denna osäkerhet inte överförs till den nya dispensgrunden. Som utredningen framhållit är det viktigt att den nya grunden är väl avvägd för att minimera risken för att den tillämpas på ett icke avsett sätt. Det är också viktigt att allmänheten inte ges alltför vida förväntningar på vilken typ av verksamhet det nya skälet är avsett att omfatta. Länsstyrelsen har ur ett juridiskt perspektiv inga synpunkter vad gäller förslaget om ett nytt särskilt skäl för dispens. Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget att, om ett sådant skäl införs, ansvarig myndighet ges i uppdrag att ta fram en vägledning. Länsstyrelsen är positiv till att det funktionella kravet förtydligas i lagförslaget genom tillägg av termen ”funktionellt samband” men vill härvid särskilt framhålla vikten av att tillämpningen vad gäller det funktionella kravet förtydligas i vägledningen.

Vad gäller konsekvenserna av förslaget anges i utredningen att det till viss del kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för länsstyrelsen i samband med införandet. Detta på grund av behovet av tillsynsvägledning och stödet till Naturvårdsverket i dess uppdrag att ta fram en vägledning. Utredningen framhåller dock att arbetsbelastningen kommer att öka endast i begränsad grad och arbetet bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. I utredningen nämns även att länsstyrelsens hantering av dispenser för vattenbruk kommer att minska men att det inledningsvis kan förekomma ett ökat antal överprövningar av kommunens beslut om dispens i och med att ny praxis behöver utformas.

Länsstyrelsen konstaterar med anledning av ovanstående att hela Gotlands kuststräcka omfattas av naturreservatet Gotlandskusten. Det är därför länsstyrelsen, och inte kommunen, som är första instans i fråga om dispens från strandskyddet längs kusten och som alltså kommer att besluta om att ge eller neka dispens med stöd av den nya grunden. Detta kommer att leda till en ökad belastning hos länsstyrelsen. Den nya dispensgrunden kan också komma att leda till ett ökat behov av tillsyn. Som ovan nämnt är utredningens förslag att inga ytterligare medel ska tillskjutas länsstyrelsen med anledning av de föreslagna lagändringarna. Länsstyrelsen vill framhålla vikten av att detta följs upp för att, för det fall att ökningen av antalet sökta dispenser blir markant, länsstyrelsen tillskjuts medel i motsvarande

mån. Eftersom antalet dispensansökningar vad gäller vattenbruk i länet historiskt har varit väldigt få kan det föreslagna undantaget inte förväntas ge någon lättnad motsvarande det ökade antalet dispenser.

Övrigt

Länsstyrelsen ser positivt på att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ges i uppdrag att ta fram vägledning kopplat både till undantaget och dispensgrunden.

Det ger ett bättre underlag för tolkning av specifika fall. Ny teknik, att andra lagar och regelverk förändras och anpassning efter ny praxis är exempel på förändringar som skulle kunna hanteras i en sådan vägledning.

Länsstyrelsen har, utöver vad som framförts ovan, inga synpunkter på de förslag som presenteras.

Beslutande

Yttrandet har beretts av chef Anna-Lena Fritz, enheten för naturskydd efter föredragning hos länsstyrelsens länsledning. I yttrandet har Gösta Cedergren och Maude Fyrenius, landsbygdsenheten, Andreas Pettersson, miljö- och vattenenheten samt länsjuristen Linnea Wollmann deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.