



Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss "Utredningen om ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna (SOU 2023:103)"

Ert dnr. KN2024/00156

Bakgrund

Länsstyrelsen Östergötland har tagit del av remissen "Areella näringar vid vatten", betänkande av utredningen om ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna, SOU 2023:103 (dnr KN2024/00156). Länsstyrelsen vill med anledning av utredningens förslag framföra nedanstående synpunkter samt belysa tänkbara konsekvenser för strandskyddets syften utifrån ett regionalt perspektiv.

Synpunkter

Ny undantagsbestämmelse för vattenbruk

Det presenterade förslaget innebär att vattenbruk (odling och uppfödning av vattenlevande organismer) undantas från kraven på strandskyddsdispens i likhet med sådana andra areella näringar som anges i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken i dess nuvarande lydelse.

Länsstyrelsen bedömer att intentionen med förslaget är gott då det kan bidra till mer produktion av fisk och skaldjur som ett led i arbetet med att främja den inhemska livsmedelsförsörjningen.

Länsstyrelsen vill med anledning av förslaget framföra vissa synpunkter och invändningar. Då flera sentida rättsfall pekar på att fiskodling i öppna kassar inte uppfyller miljöbalkens krav på bästa möjliga teknik har utvecklingen inom området gått mot anläggningar som inte nödvändigtvis är beroende av ett strandnära läge. Det avser då i första hand landbaserade odlingar av fisk med recirkulerande akvatiska system (s.k. RAS-teknik). Vad gäller kommersiell odling av skaldjur och alger är tekniken i ett relativt tidigt utvecklingskede

och den framtida omfattningen och inriktningen för sådana odlingar är svåra att överblicka.

I dagsläget finns ett begränsat antal anläggningar för vattenbruk i Östergötland. Författningsförslaget bedöms medföra små konsekvenser för möjligheterna att etablera mer vattenbruk i länet. Länsstyrelsen ställer sig något tveksam till om författningsförslaget innebär annat än begränsade administrativa förenklingar. Om förslaget inte kan antas innebära andra avgörande fördelar bedöms det som överflödigt i dess nuvarande form. Enligt Länsstyrelsens bedömning är det i dagsläget inte strandskyddsreglerna som utgör en begränsande faktor för möjligheterna till vattenbruk utan i första hand miljöregler kopplade till vattenresurshushållning, något som även fortsättningsvis bör innehålla högt ställda miljökrav.

Nytt särskilt skäl för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden

Förslaget innebär att ett nytt särskilt skäl införs som ska kunna möjliggöra för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Sådana verksamheter kan innefatta bland annat anläggningar och byggnader som har till ändamål att tillgodose behov för natur- och fisketurism eller annan liknande kommersiell verksamhet. Författningsförslaget bygger på att ett antal nya begrepp införs för att definiera när kraven för dispens ska anses vara uppfyllda. Begreppen är avsedda att tillämpas som kumulativa rekvisit i prövningar med stöd av den nya dispensgrunden.

Länsstyrelsen ser positivt på att det skapas möjligheter till utveckling av verksamheter som kan främja sysselsättningen och tillväxten på landsbygden. Författningsförslaget förefaller vara väl avvägt i fråga om vad som ska kunna inrymmas i möjligheten till dispens. Länsstyrelsen delar utredningens slutsatser om att den nya dispensgrunden inte ska vara tillämplig på byggnader avsedda för bostadsändamål. Författningsförslaget öppnar upp för etableringar av verksamheter med sådan inriktning och lokalisering som inte är tillåtliga enligt nuvarande dispensgrunder. Hit hör verksamheter i kust- och skärgårdsområden där det tidigare inte varit möjligt att ge dispens för verksamheter med tillämpning av bestämmelserna om landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Länsstyrelsen bedömer att det i enskilda fall kan finnas förutsättningar att tillåta etableringar av småskaliga förvärvsverksamheter om dessa på ett lämpligt sätt kan anpassas till och samexistera med de höga allmänna intressen som ofta är förknippade med kust- och

skärgårdsområdet. Östergötlands skärgård är förhållandevis oexploaterad och hyser höga natur- och friluftslivsvärden av internationell betydelse. Samtidigt är skärgården ett levande kulturlandskap där lokalbefolkningen ofta är beroende av olika inkomstkällor för sin försörjning och där en utveckling inom t.ex. natur- och fisketurism kan skapa bättre förutsättningar för mångbruk. I förlängningen kan det bidra till att ett småskaligt lantbruk med djurhållning på öarna i skärgården bibehålls till gagn för den biologiska mångfalden.

Länsstyrelsen ser att det skulle kunna finnas fördelar med att ange geografiskt avgränsade områden lämpliga för förvärvsverksamheter inom ramen för kommunala översiktsplaner, särskilt där flera olika allmänna intressen berörs och där den demokratiska förankringen är av synnerlig vikt. Länsstyrelsen ser vidare att det skulle kunna finnas anledning att analysera hur delar av nuvarande LIS-regler skulle kunna införas i den föreslagna dispensgrunden för att undvika att flera separata förvärvsverksamheter ger upphov till otillåten kumulativ påverkan på strandskyddet. Nuvarande dispensgrund som kan tillämpas för bostäder i LIS-områden (7 kap. 18 d § andra stycket miljöbalken) stadgar att det ska beaktas om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till befintligt bostadshus. Länsstyrelsen bedömer att det kan vara motiverat att utreda om en sådan liknande formulering skulle kunna användas för förvärvsverksamheter i syfte att undvika att nya verksamheter etableras och sprids över lågt exploaterade områden där kumulativa effekter riskerar att förstärkas.

Vad gäller de begrepp som införs i författningsförslaget ser Länsstyrelsen behov av förtydliganden och definieringar för att skapa förutsättningar för en mer likvärdig och ändamålsenlig rättstillämpning. Begreppet "småskalig" fokuserar enligt Länsstyrelsens uppfattning alltför mycket på verksamhetens areella anspråk och tar inte tillräcklig hänsyn till hur många personer verksamheten sysselsätter. Det senare bedöms vara ett viktigt mått på hur verksamheten bidrar till försörjning och intäkter för lokalsamhället. Begreppet "landsbygd" blir i praktiken svårt att tillämpa i prövningar i enskilda fall och öppnar upp för en utveckling där bestämmelserna riskerar att tolkas och tillämpas väldigt olika i olika delar av landet. Länsstyrelsen ser positivt på utredningens intention med begreppet "varaktighet" men bedömer, i likhet med ovanstående begrepp, att ytterligare förtydliganden och konkretiseringar behövs för att skapa förutsättningar för en mer enhetlig tolkning och rättstillämpning.

Omsättningskravet justeras

Utredningen föreslår att det s.k. omsättningskravet för areella näringar justeras så att även bisysslor ska kunna omfattas av undantaget i de fall näringen utgör förvärvsverksamhet.

Länsstyrelsen är i grunden positiv till utredningens förslag.

Nuvarande hantering framstår som otidsenlig och har i praktiken varit svår att implementera. Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsatser att hobbyverksamheter även fortsättningsvis bör vara exkluderade för att skapa förutsättningar för ett rationellt och varaktigt brukande av naturresurser. Om omsättningskravet justeras i enlighet med utredningens förslag ser Länsstyrelsen en viss risk för att det kan uppstå svårigheter i att särskilja verksamhet som bedrivs på hobbynivå (och som kan inbringa små inkomster) och verksamhet som bedrivs i form av bisyssla som komplement till annan förvärvsverksamhet (och som i vissa fall kan inbringa små och oregelbundna inkomster). Att bringa klarhet i inriktningen och den ekonomiska omfattningen hos en verksamhet kan i enskilda fall bli en krävande uppgift för tillsynsmyndigheten, även om fördelarna med ett justerat omsättningskrav bedöms överväga nackdelarna med författningsändringen.

Det funktionella kravet förtydligas

Utredningen föreslår att det funktionella kravet för byggnader och anläggningar som är nödvändiga för att tillgodose areella näringar får en ändrad lydelse. Länsstyrelsen bedömer att formuleringen i författningsförslaget skapar ett tolkningsutrymme som inte är till fördel för prövnings- och tillsynsmyndigheternas hantering. En prövande myndighet kan känna sig nödgad att behöva godkänna en dispens för en verksamhet eller åtgärd vars funktionella samband med ett strandnära läge framstår som vagt eller otydligt. I samband med tillsyn kan det bli svårt för en tillsynsmyndighet, som har bevisbördan, att finna tillräckliga skäl för rättelse. Redan i dag ger nuvarande rättspraxis stöd för att det ska vara möjligt att ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för en näringsidkare att lokalisera t.ex. en byggnad utanför det strandskyddade området (jmf prop. 2008/09:119 sid. 101). Behov av en omformulering framstår därför som små.

Nya vägledningar och behov av mer tillsyn

Utredningen föreslår författningsändringar som sammantaget öppnar upp för en viss liberalisering av strandskyddet med den förväntade följderna att graden av exploatering kommer att öka i

strandområden, även där exploateringsgraden hittills varit låg. När såväl undantagsbestämmelser som nya dispensgrunder införs ställs oundvikligen krav på ökad kontroll av efterlevnaden av regelverket. Här kommer en relativt stor börda att läggas på de kommunala nämnderna, men även arbetsbelastningen för Länsstyrelsen förväntas öka. För tillsynsmyndigheterna handlar det om att kontrollera efterlevnaden av beviljade och/eller avslagna dispenser, misstänkt olovliga exploateringar som vidtagits utan att ha föregåtts av prövning mot relevant regelverk eller åtgärder som vidtagits för att tillgodose areella näringar men där undantagsbestämmelserna inte nödvändigtvis är tillämpliga. Tillsynen behöver också säkerställa att strandskyddets syften tillgodoses på lång sikt genom att förebygga att verksamheter med tillhörande byggnader och anläggningar förändras på ett sätt som avviker från den användning som de ursprungligen godkändes för.

Genom Länsstyrelsens årliga redovisningar till Naturvårdsverket framgår att länets kommuner i dagsläget bedriver mycket lite strandskyddstillsyn. För att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig tillsyn finns det behov av att Länsstyrelsen tillförs förstärkta resurser för att arbeta med tillsynsvägledning och utbildning av de kommunala nämnderna. Behoven bedöms som särskilt angelägna om nya bestämmelser ska införas som ett komplement till ett regelverk som för många kommuner redan uppfattas som komplext och utmanande.

De som medverkat i yttrandet

Beslut om detta yttrande har fattats av länsråd Ann Holmlid med naturvårdshandläggare Adam Bergner som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsfiskekonsulent Jörgen Dahlin, länsjurist Anna Isaksson, lantbrukskonsulent Anders Eliasson, handläggare Kristi Ahlstrand och samhällsbyggnadsdirektör Jan Persson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till:

Klimat- och näringslivsdepartementet (kn.nm@regeringskansliet.se)

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Se www.lansstyrelsen.se/ostergotland/personuppgifter.