



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Yttrande

1 (7)

Datum
2024-05-17

Diarienummer
1634-2024

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2024/00156

Länsstyrelsens sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen

avstyrker att vattenbruk läggs till i undantaget för areella näringar i 7 kap 16 § 1 miljöbalken.

tillstyrker utformningen av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken med avseende på omsättningskravet, varaktighetskravet, hobbyverksamhet, fiske- och naturturism samt att ett funktionellt samband ska uppnås.

tillstyrker att ett nytt särskilt skäl för småskalig förvärvsverksamhet på landsbygden införs.

anser att det nya särskilda skälet har utformats så att det riskerar att bli svårt att tillämpa.

anser att det finns ett utrymme för regelförändringar som underlättar att ärenden där vattenbruk prövas som vattenverksamhet enligt 9 kap miljöbalken eller miljöfarlig verksamhet enligt 11 kap miljöbalken samprövas med strandskyddslagstiftningen.

Länsstyrelsens synpunkter

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen är generellt positiv till förändringar som förtydligar och förenklar tillämpningen av undantaget i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken,

men ser inte att det finns en möjlighet att både införa ett generellt undantag för vattenbruk och samtidigt uppnå strandskyddets syften. Länsstyrelsen ställer sig positiv till att införa ett nytt särskilt skäl för småskalig förvärvsverksamhet på landsbygden, men vill uppmärksamma en rad tillämpningssvårigheter.

5.2.1 Vattenbruk läggs till i undantaget

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om att lägga till vattenbruk i undantaget för areella näringar. I kommittédirektivet (2022:18) anges att utredaren ska förhålla sig till strandskyddets syften vid utformningen av förslagen. Strandskyddslagstiftningens ena syfte är att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Traditionellt vattenbruk i öppna kassar har en stor negativ påverkan på livsvillkoren för djur- och växtlivet i vatten. Vattenbrukets negativa påverkan uppstår exempelvis genom utsläpp av näringsämnen och ökat parasittryck. Om vattenbruk undantas från strandskyddet bedöms möjligheten att uppnå lagstiftningens naturskyddssyfte att kraftigt begränsas. Strandskyddets andra syfte, att trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, kan också påverkas negativt av vattenbruk som förläggs på fel plats. Om vattenbruk undantas från den lokaliseringstudredning som normalt ska ingå i dispensprövningen försvinner möjligheten helt för det allmänna att värna värdefulla friluftsområden.

Länsstyrelsen anser att vattenbruk av den typ som har stor påverkan och som förläggs på fel plats även kan försämra förutsättningarna för fisket samt vissa av de gårdsbaserade näringar som utredningen fått i uppdrag att främja, så som gårdsbaserad fiske- och naturturism.

Länsstyrelsen ser även tecken på att vattenbruket i allt större omfattning flyttas upp på land i så kallade RAS-anläggningar, vilket innebär att behovet av strandnära lägen för vattenbruket minskar.

Länsstyrelsen vänder sig mot att använda Jordbruksverkets utredning om att tillämpningen av gällande lagstiftning skiljer sig åt mellan olika kommuner och län som ett argument för att lägga till vattenbruk i det generella undantaget. Det framgår i förarbetena till det aktuella rekvisitet att en fiskodling inte ska anses vara en anläggning som behövs för fisket vid tillämpningen av paragrafen (Prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.), något utrymme för osäkerhet vid tillämpningen bör därmed inte finnas.

Länsstyrelsen vill komplettera den bild som framkommer i utredningen om att strandskyddet innebär ett separat och svåröverstigit hinder för näringsidkaren. I de fall anmälan eller tillstånd för vattenverksamhet söks hos länsstyrelsen respektive domstol finns redan möjligheten för sökanden att få sin verksamhet prövad gentemot både strandskydds- och vattenverksamhetslagstiftningen i samma ärende (se 21 kap 3 § miljöbalken respektive 19 kap 3 § miljöbalken). Länsstyrelsens uppfattning är att strandskyddet, när sådan samprövning sker, inte innebär en ytterligare administrativ börda för den sökande. Detta eftersom sökanden, oavsett strandskyddet, behöver genomgå ett ärende kopplat till vattenverksamhetslagstiftningen.

I de situationer då en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken omfattas verksamheten redan av undantaget i 7 kap 16 § miljöbalken, men i paragrafens andra punkt. Enligt förarbetena till bestämmelsen är syftet med undantaget att undvika dubbelprövning. Det som framkommer i utredningen om en situation där verksamhetsutövaren ställs inför krav på en rad tillstånd, godkännanden och anmälningar är alltså till viss del inte i överensstämmelse med hur lagstiftaren avsåg att nu gällande lagstiftning ska tillämpas.

För att uppnå en lättnad för det vattenbruk som kan bidra både till ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling vill länsstyrelsen i stället uppmärksamma möjligheten för regelförändringar som ytterligare underlättar samprövning mellan de aktuella delarna av lagstiftningen (se mer under rubriken *Regelförändringar som underlättar samprövning* nedan).

5.2.1 Övriga förändringar i undantagsbestämmelsen

Länsstyrelsen tillstyrker övriga förändringar av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Fiske- och naturturism ska inte omfattas av undantaget

Länsstyrelsen tillstyrker att varken fisketurism eller naturturism omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Länsstyrelsen instämmer i de resonemang som utredningen för i frågan.

För de åtgärder som omfattas av undantaget och inte prövas enligt miljöbalkens 9 eller 11 kapitel uppfattar länsstyrelsen att det generellt inte sker någon prövning enligt miljöbalken. Om åtgärder, exempelvis båthus för fisketurism eller byggnader för naturturism,

inte omfattas av någon reglering enligt miljöbalken tillämpas inte heller de generella hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken. Länsstyrelsen anser att detta medför risk att verksamheter lokaliseras till attraktiva men känsliga områden där exploatering annars skulle undvikas, såsom grunda havsvikar eller i övrigt oexploaterade strandområden. En sådan utveckling skulle vara olycklig och undergräva den resurs som strandskyddet värnar samt fiske- och naturturismen bygger på. Länsstyrelsen delar därför utredningens bedömning att varken fisketurism eller naturturism bör omfattas av undantaget enligt 7 kap 16 § miljöbalken.

Undantaget förtydligas med funktionellt samband

Länsstyrelsen tillstyrker att undantaget i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken förtydligas med att det även gäller när ett funktionellt samband ska uppnås. Länsstyrelsens bild är att det som utredningen avser med begreppet *funktionellt samband* i dagsläget framgår av praxis och därför redan ska tillämpas av prövningsmyndigheterna.

Omsättningskravet tas bort

Länsstyrelsen tillstyrker att det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken tas bort genom bestämmelsen ändras så att den utgår från begreppet förvärvsverksamhet. Länsstyrelsen instämmer i de resonemang som utredningen för i frågan.

Varaktighetskravet ska framgå

Länsstyrelsen tillstyrker att varaktighetskravet framgår av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Länsstyrelsen instämmer i de resonemang som utredningen för i frågan.

Hobbyverksamhet ska inte omfattas av undantaget

Länsstyrelsen tillstyrker att hobbyverksamhet inte omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Länsstyrelsen instämmer i de resonemang som utredningen för i frågan.

5.2.3 Nytt särskilt skäl för småskalig förvärvsverksamhet på landsbygden

Länsstyrelsen tillstyrker att ett nytt särskilt skäl för småskalig förvärvsverksamhet på landsbygden införs. Länsstyrelsen är generellt positiv till åtgärder som kan underlätta näringsverksamhet på landsbygden och bidra till att upprätthålla en levande landsbygd.

Länsstyrelsen anser att det särskilda skälet har utformats på ett sätt som riskerar att göra det svårt att tillämpa. Utredningens redogörelse för hur rekvisiten för det särskilda skälet ska tillämpas är strukturerad och tydlig i sitt upplägg. Länsstyrelsen ser dock en rad brister och oklarheter i framställningen som riskerar att leda till att en redan krånglig lagstiftning blir ännu svårare att tillämpa.

Förslaget om ett nytt särskilt skäl kommer att tillämpas i kombination med bland annat tillämpning av 7 kap. 18 a-b §§ miljöbalken (samt 7 kap 25-26 §§ miljöbalken). Länsstyrelsen förstår situationen som att det inte ingått i uppdraget att förändra tillämpningen av angränsande lagrum, samt att det inte heller lämnats några sådana förslag. Länsstyrelsens synpunkter i det följande ska alltså förstås mot den bakgrunden att tillämpningen av aktuella rättsregler ska göras med en restriktiv syn på dispensmöjligheterna (jmf. t.ex. prop. 2008/09:119 s 104 samt prop. 1997/98:45, Del 2, s. 88–92).

Motsättning mellan rekvisiten småskalig och landsbygd

Länsstyrelsen ser en potentiell svårighet när prövningsmyndigheten ska avgöra om rekvisiten *småskalig* och *landsbygd* är uppfyllda. Att ett område har hög grad av påverkan från exploatering innebär att möjligheten till att rekvisitet *småskalig* föreligger också är god. För att rekvisitet *landsbygd* ska vara uppfyllt gäller det omvända, hög grad av påverkan från exploatering minskar möjligheten till att rekvisitet föreligger. Det hör till saken att utredningen anger att rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen är kumulativa: samtliga rekvisit ska vara uppfyllda för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens. En möjlig lösning på problemet kan vara att framställningen kompletteras med ett resonemang kring hur de båda bedömningsgrunderna förhåller sig till och kan vägas mot varandra.

Koppling till kommunernas översiktsplanering saknas

I beskrivningen av hur prövningsmyndigheten ska gå till väga för att avgöra om en plats ligger inom det utredningen avser med begreppet *landsbygd* saknas en uttrycklig koppling till kommunernas översiktsplanering. Länsstyrelsen anser att en sådan utredning som krävs för att visa att ett visst område ligger på landsbygden är lämplig att vidta inom ramen för översiktsplaneringen snarare än i varje enskilt dispensärende.

Svårigheter att tillsyna att verksamhet bedrivs varaktigt

Länsstyrelsen kan inte se att utredningen beskriver hur det är tänkt att tillsynsmyndigheten ska tolka rekvisitet *bedrivs varaktigt* i den situation då en anläggning inte längre används i den tilltänkta verksamheten. Länsstyrelsen saknar en beskrivning av de juridiska konsekvenserna av att en anläggning upphör att användas i en förvärvsverksamhet. Länsstyrelsen har läst avsnittet *Möjlighet till villkorade dispenser och vikten av tillsyn* på sida 83. En risk för den enskilde är att det uppstår oklarheter kring principen om rätten till pågående markanvändning. Den enskilde verksamhetsutövaren som uppfört en kostsam anläggning med stöd av det nya särskilda skälet kan tvingas ta bort anläggningen när verksamheten upphör, detta trots att det kan uppfattas från den enskildes perspektiv som att anläggningen är lagligt uppförd och att rätten till pågående markanvändning borde gälla. För det allmänna kan en omvänd risk uppstå om en anläggning uppförs med stöd av det nya särskilda skälet, men när verksamheten upphör saknas möjligheten att förelägga om borttagande av anläggningen. Det skulle kunna leda till att det särskilda skälet används på ett sätt som inte är avsett.

Följdragstiftning i plan- och bygglagen saknas

Utredningen för ett resonemang om att det nya särskilda skälet inte ska vara tillämpligt vid användningen av 4 kap 17 § (2010:900) plan- och bygglagen. Länsstyrelsen anser att ett sådant resonemang bör åtföljas av motsvarande ändring i den aktuella paragrafen.

Regelförändringar som underlättar samprovning

Länsstyrelsen anser att det finns ett utrymme för regelförändringar som underlättar att ärenden där vattenbruk prövas som vattenverksamhet enligt 9 kap miljöbalken eller miljöfarlig verksamhet enligt 11 kap miljöbalken samprövas med strandskyddslagstiftningen.

När det gäller anmälan om vattenverksamhet sker idag sällan en samprovning med strandskyddslagstiftningen, trots att sådan möjlighet finns. Länsstyrelsen ser ett utrymme för regelförändringar som tar sikte på att underlätta samprovning både i fråga om tid, provningsramar och provningsmyndighet. Idag finns olika regler för handläggningstid för kommunernas provning av strandskyddsdispens och länsstyrelsens provning av vattenverksamhet. Det resulterar i svårigheter för sökanden som kan få sina beslut med långt tidsavstånd. När det gäller provningsram

finns idag en svårighet för sökanden som kan behöva förhålla sig till snarlika rekvisit, men som skiljer sig åt beroende på vilken lagstiftning med tillhörande praxis det gäller. Att det idag ofta är två olika myndigheter som prövar vattenverksamhets- respektive strandskyddslagstiftningen innebär flera nackdelar för den sökande.

Samprövning sker idag oftare vid mark- och miljödomstolens och miljöprövningsdelegationernas tillståndsprövning för vattenverksamhet. När samma verksamhet prövas på det sättet innebär det faktum att strandskyddet ingår i prövningen inte någon större skillnad från verksamhetsutövarens perspektiv, en ansökan skickas in som resulterar i en process och ett beslut från myndigheten.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Stefan Attefall med planhandläggare Johan Morhed som föredragande. I den slutliga handläggningen har chef samhällsavdelningen Kristina Jansson, chef plan- och bostadsenheten Asmah Ismaal, länsassessor Mikaela Öster, länsfiskekonsulent Daniel Brelín, handläggare enheten för landsbygdsutveckling Linn Bennetoft samt naturskyddshandläggare Gabriel Bernhardsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia skickas till

Regeringskansliet, kn.nm@regeringskansliet.se.