

**Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)
(KN2024/00156)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Det är positivt att förtydliganden föreslås i 7 kap. 16 § miljöbalken och Uppsala universitet har inga invändningar mot att vattenbruk läggs till i den bestämmelsen. Den föreslagna nya dispensgrunden har inte stöd i direktiven och bedöms inte underlätta för lantbrukare på det sätt som direktiven efterfrågar. Om den ska införas i samband med detta lagstiftningsinitiativ bör den avgränsas till att gälla endast verksamheter som bedrivs i anslutning till en areell näring. Det bör beaktas att det finns en betydande risk för missbruk av undantaget i dess nya formulering. Vissa begrepp i de föreslagna bestämmelserna kan ifrågasättas eller kräver ytterligare förklaring.

Övergripande synpunkterLevererar utredningen det som efterfrågas i direktiven?

Kärnan i utredningens uppdrag är att föreslå förändringar av undantagsregeln i 7 kap. 16 § som gör det enklare att driva småskaligt lantbruk med flera olika intäktskällor ("gårdsbaserad diversifiering") utan krav på strandskyddsdispens. Direktiven pekar särskilt ut besöksnäring som fisketurism och turridning samt gårdsbaserat vattenbruk. Utredningen har dock valt att lämna förslag som inte är inriktade på besöksnäring specifikt eller ens på verksamheter som bedrivs inom ramen för ett lantbruk eller i anslutning till en annan areell näring.

Uppsala universitet har inga invändningar mot att vattenbruk läggs till i 7 kap. 16 § (se under rubriken "vattenbruk" nedan). Vad gäller tillägget av begreppet "funktionellt samband" i bestämmelsen vill universitetet uppmärksamma att det kanske inte leder till att anläggningar kan placeras inom strandskyddat område av alla de skäl som nämns på s. 6 i direktiven, t.ex. arbetsmiljö och hänsyn till påverkan på närboende. Vidare är det inte säkert att förslaget leder till att större vikt läggs vid



2024-05-08

JURFAK 2024/8

näringsidkarens egen bedömning (se under rubriken om begreppet ”funktionellt samband” nedan).

Om den nya dispensgrunden ska omfatta alla typer av förvärvsverksamheter och inte endast sådana som bedrivs i anslutning till en areell näring uppstår ett behov av att avgränsa dess tillämpning så att strandskyddets syften inte urholkas. I linje med detta verkar utredningens avsikt också vara att bestämmelsen ska tillämpas mycket strängt, liksom övriga dispensgrunder (se hänvisningen till äldre förarbetsuttalanden på s. 165 och bedömningen på s. 158 att antalet byggnader och anläggningar inom strandskyddat område endast kan antas öka i begränsad mån med anledning av den nya bestämmelsen). Vidare blir det svårt för den enskilde att förutse hur regeln kommer att tillämpas i ett enskilt fall, på grund av de vaga rekvisiten. Det är därför tveksamt om förslaget skulle innebära sådana förenklingar för gårdsbaserad diversifiering som direktiven efterfrågar. Istället medför förslaget lättnader för småskalig näringsverksamhet på landsbygden generellt, vilket innebär en stor förändring av strandskyddet som har svagt stöd i direktiven. Detta hade behövt ytterligare analys och förslaget skulle sannolikt passa bättre i den mer omfattande reform av strandskyddet som regeringen aviserat. Genom att skjuta upp frågan på det sättet skulle man förhoppningsvis också kunna undvika att en dispensgrund som den föreslagna gäller parallellt med LIS-reglerna, en situation som kan framstå som förvirrande och svåröverblickbar för den enskilde. Om regeringen vill införa en ny dispensgrund med stöd i det här betänkandet bör den avgränsas till att avse endast verksamheter som bedrivs i anslutning till en areell näring.

Användningen av vissa begrepp i betänkandet

Det är ibland svårt att följa hur begreppet omsättningskrav används i betänkandet. Att en bisyssla ska medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning kan beskrivas som ett omsättningskrav. Men förutsättningen att det inte får röra sig om hobbyverksamhet handlar inte nödvändigtvis om omsättningen i sig utan om verksamhetens syfte. Texten hade blivit enklare att förstå om dessa olika krav, varav utredningen endast vill behålla det senare, inte hade klumpats ihop under samma begrepp. Det blir t.ex. något förvirrande på s. 106 där det står att det inte gäller något omsättningskrav för den som försörjer sig på en areell näring och alltså bedriver den som huvudsaklig sysselsättning. Att personen försörjer sig på näringen innebär ju att den andra delen av ”omsättningskravet” är uppfyllt, dvs. att det inte rör sig om en hobbyverksamhet.

I författningskommentaren till 7 kap. 16 § verkar det som att begreppet fastigheter används i betydelsen byggnader, vilket inte är lämpligt (s. 164, ”att det finns fastigheter för ändamålet”).

**Undantaget för areella näringar (7 kap. 16 §)**Vattenbruk

Det framstår som rimligt och följdriktigt att vattenbruk ingår i bestämmelsen och inte särbehandlas i förhållande till andra areella näringar, samtidigt som det är positivt att dubbelprövning på det sättet undviks. Uppsala universitet har därför inga invändningar mot att vattenbruk läggs till i 7 kap. 16 §. Det bör dock övervägas om tillståndsplikten, snarare än anmälningsplikten, för vattenbruk ska utvidgas för att skyddet för värdefulla vattenmiljöer inte ska försvagas i praktiken.

Förtydliganden i lagtexten

Undantagsregeln för de areella näringarna har haft i princip samma lydelse sedan strandskydd infördes på 1950-talet och det är positivt om vissa rekvisit som tidigare endast kommit till uttryck i praxis (näring, varaktig, huvudsaklig sysselsättning, bisyssla) nu förs in i lagtexten, som då blir betydligt enklare att förstå.

Det är oklart hur begreppet ”funktionellt samband” ska tolkas

Begreppet ”funktionellt samband” har hämtats från praxis. Mark- och miljööverdomstolen har alltså använt det vid tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen, som en del i bedömningen av om en åtgärd för sin funktion behöver vidtas inom strandskyddsområdet. Det verkar som att utredningen menar att bedömningen ska bli mer generös i förhållande till näringsidkaren när begreppet förs in i bestämmelsen (s. 116 ff.) men det är inte helt tydligt att en sådan förändring är avsedd, bl.a. eftersom det sägs i betänkandet att ändringen kodifierar praxis (s. 154) och att konsekvenserna för enskilda kommer att bli begränsade (s. 158). Det är också oklart om utredningen har förstått praxis rätt i alla delar. Av vägledande avgöranden om det funktionella kravet framgår mycket riktigt att bevisbördan ligger på näringsidkaren (vilket får betraktas som självklart), däremot inte att stor vikt ska läggas vid näringsidkarens egen bedömning (jfr s. 114 och hänvisningen i not 5 till Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 7238-15, där domstolen inte uttryckligen tar upp dessa frågor). Observera att strandskyddspraxis generellt är mycket restriktiv idag. Om avsikten är att en förändring ska ske i det avseendet bör det tydligt framgå av förarbetena eller allra helst av lagtexten. Det bör också tydligt framgå om det är något annat än ett samband mellan byggnaders eller anläggningars funktion som avses. Mark- och miljööverdomstolen har använt begreppet ”funktionellt samband” för att uttrycka att vissa byggnader eller anläggningar kan behöva ligga nära varandra (jfr s. 114 f. i betänkandet). På s. 118 i betänkandet hänvisas istället till ett funktionellt samband mellan åtgärden och placeringen inom strandskyddsområdet. Vidare uttalas på s. 117 att en lokalisering på en annan fastighet som näringsidkaren inte äger (men skulle kunna köpa) inte ska behöva övervägas. Det funktionella sambandet mellan anläggningar kan dock knappast sägas ha något att göra med frågan om



2024-05-08

JURFAK 2024/8

näringsidkaren behöver vidta några åtgärder för att få tillgång till marken.

Det är oklart hur blandade (diversifierade) verksamheter ska bedömas
I såväl direktiven som i betänkandet framhålls att areella näringar kan behöva stå på flera ben för att klara sig ekonomiskt. Det är därför viktigt att den nya regleringen och dess förarbeten på ett tydligt sätt förklarar hur undantaget ska tillämpas i förhållande till näringar med flera delverksamheter som är mer eller mindre självständiga i förhållande till varandra. Här finns dock vissa oklarheter i betänkandet. På s. 107 anförs att man idag bör kunna beakta de samlade intäkterna från en blandad verksamhet inom de areella näringarna vid bedömningen av om näringen medför ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Enligt betänkandet "bör" detta även vara fallet efter den föreslagna ändringen. Om de samlade intäkterna från verksamheter som i sig utgör en areell näring genererar större intäkter än kostnader förutsätts nämligen att fråga är om förvärvsverksamhet och att ett vinstsyfte finns (jfr även s. 131 ff.).

Det är olyckligt dels att betänkandet inte uttryckligen anger vad som avses gälla, dels att resonemangen inte kopplar tydligare till lagtexten. Som den föreslagna bestämmelsen är formulerad kommer det för verksamheter som innefattar flera mer eller mindre separata delar bli fråga om att först bedöma vad som kan sägas utgöra en del av den huvudsakliga sysselsättningen, som i sig ska bedrivas som näring, sedan vilka bisysslor som utgör förvärvsverksamhet. Bestämmelsen ger inte utrymme för att undanta enskilda bisysslor som inte utgör förvärvsverksamhet från kravet på strandskyddsdispens eller för att "slå ihop" bisysslor med den huvudsakliga sysselsättningen och bedöma dem gemensamt. Det är oklart på flera ställen i betänkandet om utredningen ser framför sig att något av detta ska vara möjligt (se t.ex. s. 135 f. och 164).

Det finns en betydande risk för att undantaget kommer att missbrukas
I betänkandet påpekas att det inte går att bortse från att undantagsbestämmelsen utan tillhörande krav på omsättning i högre grad än vad som förekommer idag skulle kunna utnyttjas för olovliga byggnationer (s. 101). Denna risk behöver understrykas. När kravet att en bisyssla ska innebära ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning tas bort blir gränsdragningen mot hobbyverksamhet mer av en bedömningsfråga och dörren öppnas för privatpersoner att t.ex. anlägga bryggor med argumentet att de delvis kommer att användas för småskaligt fiske med ambitionen att sälja fångsten, eller stängsla in och privatisera strandområden med argumentet att de betas av några enstaka djur. Risken för missbruk är uppenbar och eftersom det rör sig om ett undantag kommer någon prövning sällan att bli aktuell. I de fall den kommunala nämnden beslutar att dispens inte krävs görs ingen överprövning av länsstyrelsen. Utredningen skriver på s. 94 att det inte framkommit varför kravet om



2024-05-08

JURFAK 2024/8

ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning har uppställts. Det går dock att motivera kravet med att det motverkar missbruk och besvärliga gränsdragningsproblem.

En intressant fråga som gärna hade fått beröras av utredningen i detta sammanhang är vad som händer när en förvärvsverksamhet upphör. Säg att en sjöbod och en brygga uppförs utan strandskyddsdispens med argumentet att de behövs för småskalig kanotuthyrning som ska ske sommartid. Behöver boden och bryggan rivas om den verksamheten upphör efter några år, eller slutar att bedrivas som förvärvsverksamhet? Hur ska det i så fall kontrolleras?

Beslut om undantagsbestämmelsens tillämplighet (avsnitt 9.5)

Utredningens argument mot en särskild ordning som gör det möjligt för den enskilde att få ett bindande besked om undantagets tillämplighet i ett enskilt fall är inte övertygande. Som utredningen också konstaterar är det redan idag möjligt att få ett sådant besked genom att ansöka om dispens reservationsvis för åtgärden. Den enda skillnaden mot idag skulle alltså vara att processen blir mer begriplig för den enskilde och regleringen mer transparent. Det borde inte betraktas som något negativt, även om det skulle leda till fler ärenden hos kommunerna.

Dispensgrunden för småskalig förvärvsverksamhet (7 kap. 18 d §)

Bestämmelsen borde kunna kortas

Bestämmelsen innehåller flera upprepningar och borde kunna göras kortare. Ett alternativ vore att lägga till den nya dispensgrunden som en punkt i 7 kap. 18 c § miljöbalken, t.ex. så här:

5. behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden, om det strandnära läget innebär en funktionell fördel, syftet inte är att tillgodose bostadsändamål och behovet inte kan tillgodoses utanför området

På det sättet knyter den nya dispensgrunden också an till de övriga och terminologin blir mer enhetlig.

Begreppet småskalig används på ett sätt som är svårt att förstå

Begreppet småskalig ska enligt utredningens förslag användas i en betydelse som skiljer sig betydligt från hur ordet vanligtvis används, dvs. som synonymt med liten eller ”som utmärks av (att produktionen sker i) små enheter” enligt Svensk ordbok. Avgörande för om en verksamhet är småskalig ska enligt betänkandet vara hur stor påverkan den har på strandskyddets syften. Men som också konstateras i betänkandet beror graden av påverkan på dessa syften på mycket annat än verksamhetens storlek, t.ex. var den bedrivs (s. 77 ff. och s. 166 f.). Om ordet småskalig ska användas i bestämmelsen bör det vara av självständig betydelse om



2024-05-08

JURFAK 2024/8

åtgärden är småskalig i ordets vanliga betydelse. Det finns utrymme att neka dispens enligt 7 kap. 26 § miljöbalken för verksamheter som är olämpligt placerade eller som påverkar strandskyddet i hög grad även om de är små.

Hur mycket ska kommunerna få bestämma vad som är landsbygd?

Rekvisitet landsbygd innebär enligt betänkandet en tydlig begränsning av tillämpningsområdet för den nya dispensgrunden (s. 158). Det är svårt att hålla med om att begränsningen är tydlig. Att i ett enskilt fall avgöra vad som är landsbygd och inte utefter kriterier om bl.a. förväntat bebyggelsetryck på lång sikt kommer att vara svårt och man måste nog räkna med att tillämpningen blir långt ifrån enhetlig. Om detta är en förväntad och accepterad konsekvens av den föreslagna regleringen och tanken är att kommunerna ska lämnas ett visst utrymme att själva göra dessa bedömningar vore det välkommet om det framgick av förarbetena.

Övergångsbestämmelsen

Det är oklart varför äldre bestämmelser ska gälla i pågående mål och ärenden. I många fall bör en ansökan kunna prövas enligt de nya (mer generösa) reglerna direkt i ett pågående mål eller ärende utan att en ny ansökan behöver göras. Återförvisning kan användas i de fall det inte är lämpligt att en sådan prövning sker direkt i överinstans.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av doktorand Leonard Örner efter hörande av professor David Langlet. Yttrandet har på delegation avgivits av juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer