

Mark- och miljödomstolen

regeringen

## Yttrande över betänkandet **Areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)** (ert dnr KN2024/00156)

---

### Sammanfattning

Mark- och miljödomstolen kan inte tillstyrka betänkandets förslag. Konsekvensanalysen är otillräcklig för att utgöra en grund för de genomgripande förslagen. Lagtexten introducerar många nya begrepp av otydlig innebörd och tillämpningsproblem kan förutses. Att öppna för undantag från förbudslagstiftningen innebär rättsosäkerhet genom den bristande förutsebarheten och ett ökat tillsynsbehov. Om näringsidkare inom de areella näringarna ska erhålla lättnader görs detta med större rättssäkerhet inom ramen för ett dispensförfarande.

### Mark- och miljödomstolens utgångspunkter

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har i första hand granskat och valt att lämna synpunkter på förslaget utifrån nedanstående aspekter

- huruvida författningsförslaget innebär att problem löses, så som de formulerats i direktiven,
- förslagets förenlighet med övriga bestämmelser i miljöbalken och i förhållande till annan lagstiftning,
- om tillämpningsproblem kan förutses,
- övriga konsekvenser samt
- synpunkter på lagtexten

### **Förslaget att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen**

Utredningens förslag att inkludera vattenbruk i undantaget för de areella näringarna kan komma att innebära att en icke oansenlig del av det strandskyddade området ianspråkats. Enligt domstolens bedömning kommer det, inom denna domsaga, i första hand handla om olika typer av odlingar som för sin effektivitet har behov av skyddade lägen. Utredningen uppger att annan miljöbalksprövning än den om strandskyddsdispens kan reglera verksamheterna och dess lokalisering. Åtskilliga vattenbruksverksamheter är dock redan, i enlighet med 11 kap. 11 § miljöbalken, undantagna från tillståndsplikten för vattenverksamheter. Man kan inte heller förlita sig på det förslag om anmälnings- respektive tillståndsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken för vattenbruksåtgärder som utredningen hänvisar till och som föreslagits i SOU 2023:74, *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*. Detta eftersom förslaget kanske aldrig antas. Förslaget att inkludera vattenbruk i undantaget i 7 kap. 16 § miljöbalken innebär därför, förutom att verksamheterna inte behöver någon dispens, även att de riskerar att etableras inom det strandskyddade området helt utan föregående miljöbalksprövning eller efter att endast ha genomgått ett samrådsförfarande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. En sådan utveckling riskerar att påtagligt påverka de värden strandskyddet avser att skydda eftersom vattenbruksanläggningar både minskar allmänhetens tillgänglighet till vattenområdet och påverkar växt- och djurlivet genom att t.ex. fragmentera livsmiljöer och ianspråkta habitat.

Domstolen ställer sig därför tveksam till utredningens förslag att undanta vattenbruk från förbuden i 7 kap. 15 § miljöbalken. I vart fall utan att annan lagstiftning som reglerar prövningen av en etablering finns på plats. Dessutom behöver en mer omfattande analys gällande förslagets förväntade konsekvenser med avseende på naturmiljön och friluftslivet presenteras. Domstolen anser att betänkandet saknar analys av omfattningen, kvantitativt, dvs. hur många fall bedöms det vara fråga om årligen.

De analyser som görs i utredningen är grunda och tar inte hänsyn till det faktum att nyttjandet av det tillkommande undantaget kan förväntas vara störst i redan ianspråkta områden eftersom det är där både verksamhetsutövare och kunder finns i kombination med att det är i dessa, redan tätbebyggda

områden som strandskyddet fyller störst funktion. I sammanhanget är det viktigt att beakta att oavsett politiska viljeyttringar är strandskyddet en formalisering av den grundlagsskyddade allemansrätten. Den utgör en förbudslagstiftning med ett tydligt syfte. Varje ändring av dess tillämpning bör därför föregås av en noggrant genomförd och kvantifierad konsekvensanalys. Något som också tas upp i kommittédirektivet. Förevarande förslag har en syn på strandmiljöer snarast som en resurs som ska kunna användas för näringsverksamhet.

### **Förslaget om ett särskilt skäl för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden**

Förslaget att införa ytterligare ett dispens-skäl för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden kommer enligt domstolens bedömning, i brist på enhetliga definitioner av begreppen småskalig och landsbygd vara svårt att tillämpa. Fram till det att praxis fastställts kommer detta i viss mån att påverka domstolens arbete. Utredningens förslag på en vägledning gällande tillämpningen av de nya bestämmelserna kan inte överbrygga detta eftersom en sådan vägledning av naturliga skäl måste grunda sig i praxis. Det kan också ifrågasättas hur mycket det nya dispens-skälet ökar möjligheten för små verksamheter på landsbygden att få dispens eftersom Mark- och miljööverdomstolen i dom den 18 december 2020 i mål M 6346-20 öppnat för möjligheten att medge dispens med stöd av skälen i 7 kap 18 d § miljöbalken även utanför områden som pekats ut för landsbygdsutveckling i strandnära lägen i översiktsplanen.

Med hänvisning till att domstolen bedömer att den föreslagna åtgärden kommer bli svårtillämpad och delvis överlappar befintliga möjligheter till dispens-givning finns det risk för en långsam praxisutveckling. I relation till kommittédirektivets formuleringar kan det därför ifrågasättas hur ändamålsenligt förslaget är.

### **Konsekvenser för domstolen**

Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna har ytterst kortfattat beskrivits under rubriken Övriga statliga myndigheter (till vilka domstolar över huvud taget inte hör). Förevarande betänkande har remitterats endast till två mark-

och miljödomstolar vilket är anmärkningsvärt mot bakgrund av att frågor om strandskydd är vanligt förekommande vid domstolarna.

Påståendet att föreslagna förändringar inte skulle märkas har inte så mycket stöd i betänkandet. Enligt domstolens uppfattning kan nya bestämmelser komma att innebära t. ex. ett ökat antal överklagade tillsynsbeslut.

### **Formuleringar i nya lagtexten**

#### *7 kap. 16 §*

I kapitel 9.4 av betänkandet förklaras varför begreppet ”näringsverksamhet” inte använts vid avgränsning av undantagsbestämmelsen. Även om det kan medföra problem att använda det vedertagna begreppet näringsverksamhet framstår det inte som oproblematiskt att istället använda annan mer oprövad begreppsbildning, vars innebörd och räckvidd kommer behöva fastslås i rättstillämpningen. Det framstår som det hade varit en fördel från tillämpningssynpunkt att istället utgå från begreppet ”näringsverksamhet”. Oavsett vilken lydelse som skulle väljas kan konstateras att frågan om en åtgärd är undantagen från förbud kommer vara svårbedömd, med bl.a. behov av ställningstaganden till vilket ekonomiskt syfte och vilka ekonomiska utsikter som föreligger i den verksamhet i vilken åtgärden avses vidtas.

Det föreslås som ett kriterium för att åtgärder ska vara undantagna från strandskyddsförbud att de för sin funktion eller för att uppnå ett funktionellt samband måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Det framstår som otydligt vad innebörden av detta är, vad avser att åtgärden måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområde för att uppnå ett funktionellt samband. Det kan noteras att den föreslagna lagtexten inte anger i förhållande till vad det funktionella sambandet ska föreligga. Det anges inte heller någon särskild grad av funktionellt samband som ska uppnås. Den föreslagna lydelsen skulle kunna tolkas så att den öppnar för en mycket vid tillämpning. Varje åtgärd som har något som helst funktionellt samband med en eller flera andra åtgärder, eller den bedrivna verksamheten i sig, skulle kunna omfattas av undantaget – under förutsättning att samma funktionella samband inte kan uppnås om åtgärden vidtas utanför strandskyddsområdet. Det är dock också möjligt med en närmast motsatt tolkning. Förslaget skulle kunna tolkas så att det

förhållande att åtgärden *måste* finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet för att uppnå ett funktionellt samband innebär ett strängt krav på kvaliteten hos det funktionella samband som ska uppnås genom att åtgärden utförs inom strandskydd. Det skulle i realiteten kunna motsvara ett krav på att åtgärden för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddat område. Med denna tolkning kan således ifrågasättas vilken egentlig förändring jämfört med dagens reglering som skulle föreligga.

### *7 kap 18 d §*

Som också angetts ovan framstår flera av de begrepp som används i förslaget som vaga. Det torde inte vara tydligt vad som är en *småskalig* förvärvsverksamhet. Detsamma gäller kravet att verksamheten ska bedrivas på *landsbygden*. Därmed framgår inte tydligt genom lagtexten under vilka förutsättningar dispens kan komma att ges. Därmed kan inte heller konsekvenserna av den föreslagna utvidgningen bedömas med någon precision.

Domstolen anser, avseende såväl förslagen till 16 § som 18 d §, att lagtexten behöver se över ytterligare vad gäller begreppsbildning, struktur och språk innan förslaget genomförs.

Vibeke Sylten

Kristian Andersson

Susanne Nordström

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Vibeke Sylten rådmannen Kristian Andersson och tekniska rådet Susanne Nordström.