



Stadsbyggnadsförvaltningen  
Ingela Sandberg  
Epost: byggnadsnamnd@vasteras.se

Klimat- och näringslivsdepartementet

## Yttrande - Remiss - Betänkandet areella näringar vid vatten

### Bakgrund

Den 22 januari 2024 beslutade Klimat- och näringslivsdepartementet att remittera betänkandet SOU 2023:103 Areella näringar vid vatten till byggnadsnämnden. Yttrande från Stadsbyggnadsförvaltningen Västerås stad följer nedan.

### Yttrande

Nedan följer en sammanfattning av Stadsbyggnadsförvaltningen i Västerås stads synpunkter på förslagen i remissen. Därefter följer en utförligare redovisning av stadsbyggnadsförvaltningens synpunkter och resonemanget bakom synpunkterna, strukturerat under underrubriker som refererar till remissförslagets innehåll/olika delar. Längst bak i yttrandet återfinns övriga synpunkter och redaktionella synpunkter.

### Sammanfattning

Stadsbyggnadsförvaltningen ställer sig positiva till förslaget om att ett nytt särskilt skäl från strandskyddet införs. Stadsbyggnadsförvaltningen är också positivt inställda till förslag på åtgärder som syftar till att förtydliga och underlätta i bedömningen av undantagsbestämmelsens och den nya dispensgrundens innehåll och omfattning. Stadsbyggnadsförvaltningen ställer sig också bakom förslaget att vägledning ska tas fram av Naturvårdsverket i samråd med andra berörda myndigheter.

Stadsbyggnadsförvaltningen ställer sig även bakom förslaget på justering av omsättningskravet, med syftet att tydliggöra och underlätta för den enskilde. Förslaget att det funktionella kravet förtydligas är även det positivt. Genom ett sådant tillägg kan orimliga eller oskäligt omfattande lokaliseringssprövningar pareras med hänvisning till paragrafen vilket stadsbyggnadsförvaltningen anser är mycket positivt både för kommunens hantering av ärenden i dialog med länsstyrelsen och för den enskilde.

Stadsbyggnadsförvaltningens uppfattning är att förslagna lagändringar till del riskerar att komma i konflikt med strandskyddens syften och att den aspekten inte har problematiserats i tillräcklig utsträckning i betänkandet.

Stadsbyggnadsförvaltningen ställer sig tveksamma till förslaget att lägga till vattenbruk i undantagsbestämmelsen eftersom den typen av anläggningar riskerar utföras på ett avhållande sätt och kan innebära påverkan på djur- och växtliv vilket direkt går emot strandskyddens syften. Stadsbyggnadsförvaltningen efterlyser därför en utförligare genomlysning av förslagets konsekvenser och tydligare redogörelse/jämförelse kring hur strandskyddens syften hanteras i andra parallella prövningar. Stadsbyggnadsförvaltningen har också synpunkter kring betänkandets läsbarhet.

I första hand avstyrker stadsbyggnadsförvaltningen föreslagen lagändring i de delar som riskerar gå emot strandskyddets syften, om inte syftet kan säkerställas genom parallell prövning. I andra hand föreslår stadsbyggnadsförvaltningen att betänkandet kompletteras med en tydligare problematisering/genomlysning av förslaget motstridighet mot strandskyddets syften, genom en utförligare beskrivning av förslaget negativa konsekvenser och en utförligare beskrivning av hur strandskydd bevakas i parallella prövningsprocesser.

***Synpunkter angående att Vattenbruk föreslås omfattas av undantagsbestämmelsen***

Västerås stadsbyggnadsförvaltning vill framföra en tudelad åsikt vad gäller förslaget att lägga till vattenbruk i undantagsbestämmelsen.

Stadsbyggnadsförvaltningen anser att det till viss del kan vara positivt att vattenbruk föreslås omfattas av undantagsbestämmelsen. Västerås stadsbyggnadsförvaltning har erfarenhet vattendomar där endast de delar som berör vattenområdet omfattats av domen medan övriga, till åtgärden hörande, delar på land eller på stranden inte hanterats i domen. Konsekvensen har då blivit att åtgärderna behöver lösas med separata dispenser. Om det redan finns regelverk som täcker de miljömässiga aspekterna av strandskydd, uppstår en onödigt dubbel-/parallellprocess. Frågan är dock i vilken omfattning de miljömässiga aspekterna av strandskydd i samråd, anmälan och tillstånd överensstämmer och i tillräcklig grad kan ersätta en strandskyddsdispensprövning. Stadsbyggnadsförvaltningen har erfarenhet av vattendomar där strandskyddsaspekten, i samtal med berörd lagman, inte har berörts. Att strandskyddets syften tas med i framtida vattendomar bör därför säkerställas. Här saknar Stadsbyggnadsförvaltningen ett utvecklat resonemang/jämförelser mellan innehåll och omfattning i de olika parallella prövningar som nämns i betänkandet.

Stadsbyggnadsförvaltningens sammantagna bedömning är att förslaget att vattenbruk läggs till i undantagsbestämmelsen behöver beaktas i ett vidare perspektiv. Stadsbyggnadsförvaltningen anser att vattenbrukets anläggningar kan ha avhållande effekt i de fall de behöver stänglas eller skyddas mot vandalism och intrång. Stadsbyggnadsförvaltningen anser även att vattenbrukets generella miljöpåverkan och påverkan på djur- och växtliv i strandområden kopplat till näringen behöver lyftas och problematiseras innan en lagändring kan föreslås. Stadsbyggnadsförvaltningens initiala bedömning är att vattenbrukets anläggningar och generella miljöpåverkan till del riskerar att strida mot strandskyddets syften. Frågan bör därför tydligare utredas i betänkandet. En jämförelse mellan vattenbrukets miljöpåverkan kontra skogs- och lantbruk liksom rennäring bör också lyftas fram i sammanhanget liksom de olika näringarnas byggnaders, anläggningars och åtgärders påverkan och avhållande effekt inom strandskyddade områden. Stadsbyggnadsförvaltningen saknar här även ett resonemang kring kumulativa effekter på allemansrätten samt växt- och djurliv från flera dispensbefriade åtgärder inom samma område.

Om utredningen efter genomlysning av dessa frågor kommer fram till att förslaget strider mot strandskyddets syften och att detta inte hanteras av parallell prövning ställer sig stadsbyggnadsförvaltningen kritiska till att vattenbruk ska omfattas av undantagsbestämmelsen. Om utredningen fortsatt kommer fram till att vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen bör samordning ske mellan *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk, SOU 2023:74*, och förslaget för att säkerställa att avsedd hantering kommer till stånd.

***Angående förslag på justering av omsättningskravet och det funktionella kravet genom lagändring i undantagsbestämmelsen***

I betänkandet föreslås att omsättningskravet ska justeras genom en lagändring av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 punkten miljöbalken (1998:808) MB, och att undantagsbestämmelsen även framöver ska exkludera hobby-verksamheter.

Stadsbyggnadsförvaltningen håller med om att den föreslagna justeringen bör leda till färre tillämpningsproblem och att det justerade omsättningskravet är bättre anpassat för de som har nystartad verksamhet inom de areella näringarna och för dem med oregelbundna inkomster från en areell näring.

Stadsbyggnadsförvaltningen håller även med om att kravet på att en verksamhet ska ha viss varaktighet, som redan i dag ställs på en areell näring för att den ska kunna omfattas av undantagsbestämmelsen, bör framgå av undantagsbestämmelsen genom en lagändring för att kravet ska vara mer förutsägbart för den enskilde.

Det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 punkten MB innebär att anläggningen eller åtgärden för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddat område. I betänkandet finns förslag på att förtydliga det funktionella kravet genom ett tillägg i lagtexten gällande termen funktionellt samband, som bland annat förekommit i praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Detta innebär ett förtydligande av att varje annan tänkbar placering inte ska behöva övervägas för en anläggning eller åtgärd, till exempel lokalisering på mark som en näringsidkare inte äger (men som denne skulle kunna förvärva). Av betänkandet framgår att utredningen delar Strandskyddsdelegationens och LRF:s uppfattning att det är näringsidkaren som bäst känner till verksamheten och att det därför i första hand är denne som kan motivera och visa varför en annan placering är olämplig. Det bör därför läggas vikt vid näringsidkarens bedömning.

Stadsbyggnadsförvaltningen ser positivt på att denna bevisbörda ska läggas på näringsidkaren. Det är positivt att tid inte behöver läggas på irrelevanta utredningar som inte heller är motiverade då det redan görs en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen i dispensprövningen.

Stadsbyggnadsförvaltningen saknar i betänkandet ett resonemang kring hur utvecklad en verksamhet behöver vara för att omfattas av undantaget/nytt skäl för dispens? Är det tillämpligt att omfattas av undantag redan i planeringsfasen, eller krävs det exempelvis beslut från andra myndigheter först?

***Angående förslaget att ett nytt särskilt skäl från strandskyddet införs***

Förslaget innebär att det ska införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. För att det ska föreligga ett särskilt skäl enligt bestämmelsen krävs vidare att det strandnära läget innebär en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte kan uppnås utanför området. Rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen är kumulativa: samtliga rekvisit ska vara uppfyllda för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens. Vid bedömningen ska även enskilda intressen beaktas enligt 7 kap. 25 § MB. Dispensen ska vidare vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § MB. Bestämmelsen om fri passage i 7 kap. 18 f § MB (som föreslås få beteckningen 18 g §) ska också tillämpas i dispensprövningen.

Stadsbyggnadsförvaltningen håller med om att en ny möjlighet till dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden bör tas fram. Stadsbyggnadsförvaltningen håller med om att den nya dispensgrunden vidare kan antas innebära ett incitament för småföretagande på landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende.

Av betänkandet framgår att förslaget nya grund för dispens, som ska tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden, innebär ett sätt att differentiera strandskyddet. Stadsbyggnadsförvaltningen anser dock att det redan finns bestämmelser om verksamheter som fyller den eftersträvade funktionen.

Se 7 kap 18 c § 3 och 4 punkten MB vilken omfattar anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området samt när marken behövs för att utvidga en pågående verksamhet då utvidgningen inte kan genomföras utanför området.

Vidare av 7 kap 18 d § MB framgår att som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett område för landsbygdsutveckling i strandnära lägen får det också beaktas om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

En kombination av dessa redan existerande bestämmelser bör kunna ge samma funktion som det föreslagna undantaget ger. Speciellt om 7 kap 18 d § MB tydligare delades upp i två delar - en del som kräver utpekanden i översiktsplanen, och en del som kan användas utan speciellt utpekande i översiktsplanen med koppling till det som redan anges i paragrafens sista mening, om enstaka bostadshus. Med andra ord skulle begreppet område för landsbygdsutveckling i 7 kap 18 d § MB ändras till en del som omfattar till exempel landsbygdsområde eller bara landsbygd. Detta för det rimligtvis ska finnas möjlighet att genomföra en åtgärd inom ett område som inte pekats ut i översiktsplanen.

Begreppen kan dock skapa förvirring och behöver avgränsas tydligt, speciellt i förhållande till det föreslagna undantaget. Stadsbyggnadsförvaltningen ställer sig bakom resonemanget i kommentar från Fredric Bonde sid. 172, kring konsekvens av eventuellt utökad tillsyn: "Det finns även en uppenbar risk för att introduktionen av ett nytt dispensskäl i stället för att utöka verksamheter som omfattas av areella näringarnas undantag i stället kommer leda till situationer där det i efterhand kan komma att konstateras att en verksamhet som vidtagits under undantaget egentligen skulle ha platsat under dispensskälet."

Stadsbyggnadsförvaltningen saknar i betänkandet ett resonemang kring att dispens för verksamheter ges i naturområden utan att grannar hörs. Hur ska påverkan från tillkommande verksamheter hanteras då alla åtgärder som kan omfattas av dispensen inte är bygglovspliktiga?

Stadsbyggnadsförvaltningen saknar också ett resonemang kring hur hotellverksamhet ska bedömas, dvs om den typen av verksamhet ska omfattas av det nya särskilda skälet eller ej. Och i det sammanhanget hur negativ påverkan på allemansrätten ska förhindras.

***Synpunkter angående valet att inte definiera de areella näringarna***

Eftersom utredningen kommit fram till en, för föreslagna lagändringar, gällande

definition av vattenbruk, anser stadsbyggnadsförvaltningen att det kunde vara lämpligt att även skriva in definitionen i lagförslaget. Begreppet vattenbruk bör i lagförslaget då definieras som; *"Uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med upptaget, skörden, eller annat tillvaratagande av organismerna."* (SOU 2023:74 Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk - 10.7.2).

Stadsbyggnadsförvaltningen anser även att om en av näringarna, som omfattas av undantagsbestämmelsen, definieras så bör även övriga näringar definieras i lagförslaget. Stadsbyggnadsförvaltningen förstår dock utredningens resonemang kring de problem som definitioner i lagtext kan komma att innebära och håller därför med betänkan det om att det kan vara lämpligare att helt utelämnat definitioner i lagtexten.

### ***Synpunkter kopplat till förslag om uppdrag att fram en vägledning***

Stadsbyggnadsförvaltningen håller med om att en vägledning bör tas fram av Naturvårdsverket i samråd med ansvariga myndigheter.

Stadsbyggnadsförvaltningen drar paralleller till strandskyddsdelegationens tidigare arbete som bidrog till kunskapsspridning och givande stöttning i strandskyddsarbetet ute i kommunerna, liksom tolkning av lagstiftning och förmedling av gällande praxis. Stadsbyggnadsförvaltningen anser därmed att detta uppdrag bör utökas till att utöver vägledning kring undantagsbestämmelsen, definitioner av de areella näringarna och det nya dispensskälet ännu tydligare även ska omfatta uppdrag så som att sammanfatta och ge en samlad överblick över rättsläget, praxis och förarbeten även i andra delar av strandskyddslagstiftningen. Lämpligen ges Naturvårdsverket också i uppdrag att kontinuerligt uppdatera vägledningen. Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår att vägledningen utgår från "Strandskydd – en vägledning för planering och prövning" i arbetet med att ta fram vägledningen, för att få en enkelt sökbar handbok med modernare praxis som kan användas av länsstyrelser, kommuner och enskilda.

Stadsbyggnadsförvaltningen saknar ett resonemang kring när vägledningen behöver finnas på plats kopplat till när lagförändringarna föreslås införas.

Stadsbyggnadsförvaltningen saknar också resonemang kring konsekvenser och komplexitet på grund av brist på praxis då det som tas fram i en vägledning inte är juridiskt bindande.

### ***Synpunkter angående uppföljning av lagförslaget***

Stadsbyggnadsförvaltningen föreslår att Naturvårdsverket i samråd med ansvariga myndigheter utöver den uppföljning som föreslås i betänkan det ytterligare ges i uppdrag att genomföra en uppföljning efter 10 år för att utreda konsekvenser av förslaget och utreda vart praxis tar vägen.

### ***Övriga synpunkter***

Stadsbyggnadsförvaltningen saknar ett övergripande resonemang kring förslagets följd och påverkan på orörda strandområden kopplat till strandskyddets syften.

### ***Redaktionella synpunkter***

- *Kap 3.2 Upphävande av strandskydd, s. 29 första stycket under punktlistan finns en felskrivning. Upphävande får göras om vattendragets bredd är omkring två meter eller mindre, inte som det nu står - bredare.*

- *Kap 3.4 Undantagsbestämmelsen i 7 kap 16 § 1 miljöbalken s 37 andra stycket bör det förtydligas att även mindre vattendrag omfattas av strandskydd, 25 m.*
- *I betänkandet är det i flera kapitel upprepningar från tidigare behandlade ämnen/delar av förslaget. När förslagets delar diskuteras på många ställen i stället för att tydligt särskiljas från varandra/avgränsas framkommer också under läsningen av betänkandet utöver upprepad information också helt ny information kring frågor som redan analyserats. Detta gör betänkandets resonemang svåröverblickbart. Stadsbyggnadsförvaltningen skulle föredra om betänkandet i större del avgränsade innehållet under respektive rubrik och la till hänvisningar till tidigare och eller kommande kapitel där utredaren ser beröringspunkter som behöver belysas.*
- *I betänkandets/utredningens Kap 5.2.3 Det bör införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden, underrubrik Vårt förslag till nytt särskilt skäl för dispens, sid. 78, sista stycket samt under kap 11.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken, sid. 167, första stycket, innehåller formuleringarna troligen syftningsfel. Så som citatet från sidorna nu är skrivet innebär formuleringen också att strandskyddets syften inte uppfylls. Formuleringen bör justeras så att förslaget tydligt är i enlighet med strandskyddets syften; "Bedömningen av om en verksamhet är småskalig i detta sammanhang påverkas bland annat av om den bedrivs och åtgärder planeras i ett område med exempelvis höga naturvärden eller värden för friluftslivet eller om det rör sig om ett område med låga sådana värden. På samma sätt påverkas bedömningen av hur tillgången till allemansrättsligt tillgängliga strandområden ser ut i området och dess omgivning: ju större tillgången till allemansrättsligt tillgängliga strandområden är, desto större möjlighet att det finns ett särskilt skäl för dispens."*