

Kommunstyrelsen
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2024-04-04

Diarienummer:
KSN-2024-00688

Handläggare:
Anders Holm

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

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till klimat- och näringslivsdepartementet enligt ärendets bilaga 1.

Ärendet

I mars 2022 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att se över undantaget från strandskyddet för de areella näringarna. Utredningen blev klar i december 2023. Uppsala kommun har inbjudits att besvara betänkandet med sista svarsdag 21 maj 2024.

Utredningen har haft uppdraget att föreslå lagändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 6 § 1 miljöbalken. Utredningen finner att begreppet vattenbruk bör läggas till som en självständig term i miljöbalken. Utredningen menar att dispens för att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden bör införas för vattenbruk.

Utredningen fokuserar på att modernisera och förtydliga undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Syftet är att anpassa undantagsbestämmelsen för att bättre beakta de olika förhållandena för näringsidkare inom de areella näringarna och förbättra förutsättningarna för deras utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen syftar också till att bidra till livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret och stadsbyggnadsförvaltningen.

Föredragning

En central rekommendation är att inkludera vattenbruk som en separat kategori inom undantagsbestämmelsen på grundval av dess potential för hållbar matproduktion och skapande av sysselsättning, särskilt i landsbygdsområden. Samråd med olika intressenter och utredningar, inklusive Fiske- och vattenbruksutredningen, har gjorts för att definiera vattenbruk och överväga dess inkludering.

Däremot föreslås att andra näringar, såsom gårdsbaserad fisketurism, inte ska inkluderas i undantagsbestämmelsen på grund av risker för tillämpningssvårigheter och eventuell negativ påverkan på miljön.

Vägledning för tillämpningen av undantagsbestämmelsen föreslås tas fram av ansvarig myndighet för att ge tydlighet och sammanfattning av rättsläget.

Utredningen föreslår också att ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet införs för småskaliga förärvsverksamheter på landsbygden för att främja sysselsättning. Detta kan gynna verksamheter som gårdsbaserad fisketurism eller naturturism.

Vidare föreslås en justering av omsättningskravet för att omfatta en verksamhet inom undantagsbestämmelsen. Det föreslås även ett förtydligande av det funktionella kravet för att bättre definiera hur undantagsbestämmelsen ska tillämpas när det gäller placering av anläggningar eller åtgärder inom strandskyddat område. Utredningen kan läsas i sin helhet i ärendets bilaga 2.

Uppsala kommun ser positivt på att Naturvårdsverket tar fram en vägledning för hur lagen och dess tillämpning ska användas eftersom det saknas tydlig definition för de olika näringar som berörs och att praxis och förarbeten för undantagens behövs för tolkning av bestämmelserna. Det är positivt att *vattenbruk* läggs till de näringar som kan få undantag för förbud enligt 15 §. Detta gör det möjligt för fler landsbygdsföretag/livsmedelsföretag att verka vilket kan ge större livsmedelssäkerhet, konkurrenskraft och sysselsättning.

Det är också positivt att man ser att jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renkötsel kan bedrivas som bisyssla inom förärvsverksamheten eftersom många företag har flera ben att stå på tillsammans med sin areella näring.

Uppsala kommun lämnar några synpunkter på tillämpningen av undantag, ansökan till kommunen och kommunens tillsyn, vilka kan komma att påverkas. Dessa synpunkter utvecklas i ärendets bilaga 1.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 4 april 2024
- Bilaga 1, yttrande över betänkande areella näringar vid vatten (SOU 2023:103)
- Bilaga 2, Betänkandet Areella näringar vid vatten

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ingela Hagström
Utvecklingsdirektör och
biträdande stadsdirektör

Kommunstyrelsen
YttrandeHandläggare:
Anders HolmKlimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kn.nm@regeringskansliet.se
Dnr: KN2024/00156

Yttrande över betänkandet Areella näringar vid vatten

Uppsala kommun ser positivt på att Naturvårdsverket tar fram en vägledning för hur lagen och dess tillämpning ska användas eftersom det saknas tydlig definition för de olika näringar som berörs och att praxis och förarbeten för undantagens behövs för tolkning av bestämmelserna.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Det är positivt att *vattenbruk* läggs till de näringar som kan få undantag för förbud enligt 15 §. Detta gör det möjligt för fler landsbygdsföretag/livsmedelsföretag att verka vilket kan ge större livsmedelssäkerhet, konkurrenskraft och sysselsättning.

Det är också positivt att man ser att jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renkötsel kan bedrivas som bisyssla inom förvärvsverksamheten eftersom många företag har flera ben att stå på tillsammans med sin areella näring. Dessa företag är också viktiga för livsmedelssäkerhet, konkurrenskraft och sysselsättning. Detsamma gäller även småskaliga lantbrukare och eller nystartade företag.

Förslaget väcker dock frågor om hur dessa undantag ska tolkas och det finns också oro för påverkan på natur, friluftsliv och biologisk mångfald om dessa undantag tolkas för generöst. Dessa värden är viktiga för att landsbygdens attraktionskraft och möjligheten att bo, leva och verka på landsbygderna.

18 d § möjliggör mycket generösa undantag från förbudet 15 § och det finns oro för påverkan på natur, friluftsliv och biologisk mångfald om dessa undantag tolkas för generöst. Allmänhetens tillgång till strandmiljöerna är fortsatt viktigt för rekreation, friluftsliv, landsbygdens attraktionskraft och möjligheten att bo, leva och verka på landsbygderna.

3.5 Tillämpning av undantagsbestämmelsen i praktiken

Kommunen kommer framför allt i kontakt med undantagsbestämmelsen i samband med rådgivning, ansökan om dispens och tillsyn. Här kan svårtolkade delar innebära en större arbetsbelastning för till exempel planering och miljöinspektion.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling

Ordförande

John Hammar

Sekreterare

Areella näringar vid vatten

*Betänkande av Utredningen om ändamålsenliga
undantag från strandskyddet för de areella näringarna*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:103

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslagsbild: Marlene Burwick

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0848-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0849-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet klimat- och miljöminister Romina Pourmokhtari

Den 17 mars 2022 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att ge en särskild utredare i uppdrag att se över undantaget från strandskyddet för de areella näringarna. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (2022:18).

Chefen för Miljödepartementet, statsrådet Annika Strandhäll, förordnade den 15 juni 2022 riksdagsledamoten Marlene Burwick att vara särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 23 februari 2023 naturvårdshandläggaren Malin Almquist, kanslirådet Magnus Andersson, lantbrukaren Fredric Bonde, avdelningschefen Therese Börjesson, utredaren Sone Ekman, uppdragsansvariga Maria Engström, näringspolitiska experten Björn Galant, VD:n Wenche Hansen, handläggaren Kristina Isacson, förbundsdirektören Thomas Lennartsson, förbundsjuristen Tomas Lindblad Wieslander, länsrådet Cecilia Magnusson, styrelseledamoten Maria Malmlöf, kanslirådet Lina Oskarsson, näringspolitiska experten Malin Pettersson, ordföranden Peter Ronelöv Olsson, specialisten Mattias Sandberg, VD:n Jessica Sannö, departementssekreteraren Jörgen Sundin, utredaren Erik Törnblom och samhällsplaneraren Laila Öberg.

Den 2 oktober 2023 förordnades utredaren Bengt Johnsson som expert i Sone Ekmans ställe, samma dag förordnades departementssekreteraren Stefan Henriksson i Jörgen Sundins ställe.

Sekreterare i utredningen har varit kanslirådet Jenny Valind från och med den 12 december 2022 (huvudsekreterare), seniora juristen Lisa Kylanfelt från och med den 12 december 2022 och miljöjuristen Linnea Rosenlöf Nilsson från och med den 1 september 2023.

Härmed överlämnar vi betänkandet *Areella näringar vid vatten*,
(SOU 2023:103). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2023

Marlene Burwick

/Jenny Valind
Lisa Kylenfelt
Linnea Rosenlöf Nilsson

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	19
2 Vårt uppdrag och arbete	21
2.1 Utredningens uppdrag.....	21
2.2 Några reflektioner.....	22
2.3 Utredningens arbetsformer	23
2.4 Betänkandets disposition och redaktionella kommentarer	25
3 Strandskyddsreglerna och undantagsbestämmelsen	27
3.1 Strandskyddet i gällande rätt	27
3.2 Upphävande av strandskydd	29
3.3 Dispens från strandskyddet.....	30
3.3.1 Generella särskilda skäl för dispens från strandskyddet.....	30
3.3.2 Särskilda skäl för dispens i LIS-områden	31
3.3.3 Dispensen ska vara förenlig med strandskyddets syften.....	33
3.3.4 Hänsyn ska även tas till enskilda intressen	34
3.3.5 Område för fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet	35
3.3.6 Överklagande och överprövning	35

3.4	Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken	36
3.4.1	Förutsättningar för att undantaget ska kunna nyttjas	39
3.4.2	Vilka verksamheter som omfattas av undantaget.....	40
3.5	Tillämpning av undantagsbestämmelsen i praktiken.....	43
3.6	Tillsyn.....	44
3.6.1	Vem ansvarar för tillsynen?	44
3.6.2	Vad innebär tillsyn?	45
3.6.3	Sanktioner.....	46
4	Våra utgångspunkter	47
4.1	Utgångspunkter för utredningen	47
4.1.1	Miljö kvalitetsmålen.....	47
4.1.2	Den svenska landsbygdspolitiken	50
4.1.3	Den svenska livsmedelsstrategin	51
5	Undantagsbestämmelsens omfattning.....	53
5.1	Reflektioner över vårt uppdrag.....	53
5.1.1	Uppdraget att förtydliga undantaget	53
5.1.2	Uppdraget att analysera om ytterligare verksamheter bör omfattas av undantagsbestämmelsen.....	55
5.2	Utredningens överväganden och förslag.....	62
5.2.1	Vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen, dock inga ytterligare näringar	63
5.2.2	Vägledning om tillämpningen	68
5.2.3	Det bör införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden	69

6	Omsättningskravet bör delvis justeras	85
6.1	Omsättningskravets innebörd.....	85
6.2	Omsättningskravets tillämpning.....	87
6.2.1	Omsättningskravet i rättspraxis	87
6.2.2	Omsättningskravet i den juridiska litteraturen	90
6.3	Finns det behov av att justera eller ta bort omsättningskravet?	92
6.3.1	Tidigare framförda synpunkter i frågan om omsättningskravets justering	92
6.3.2	Våra överväganden och förslag	93
7	Det funktionella kravet bör förtydligas	113
7.1	Det funktionella kravets innebörd.....	113
7.2	Det funktionella kravets tillämpning.....	114
7.3	Finns behov av justering?	116
7.3.1	Tidigare framförda synpunkter i frågan	116
7.3.2	Utredningens överväganden och förslag.....	116
8	Ikraftträdande och uppföljning.....	121
8.1	Ikraftträdande	121
8.2	Uppföljning och utvärdering.....	122
9	Övervägda alternativ	123
9.1	Förtydligande av undantagsbestämmelsens omfattning.....	123
9.2	Ett nytt särskilt skäl för dispens i LIS-regelverket	124
9.3	Bestämmelser om strandnära utvecklingsområden.....	125
9.4	Omsättningskravet	126
9.4.1	Innehav av en jord- eller skogsbruksfastighet utgör alltid näringsverksamhet	128
9.4.2	Förslaget riskerar att exkludera viss jordbruks- och fiskeverksamhet	129
9.4.3	Förslaget tycks inte helt förenligt med miljöbalkens språkliga uppbyggnad och syfte	136

9.5	Beslut om undantagsbestämmelsens tillämplighet	137
9.5.1	Särskilt beslut om att undantaget är gällande	138
9.5.2	Frivillig anmälan	139
9.5.3	Inga förslag läggs fram i denna del	140
10	Konsekvenser av utredningens förslag	141
10.1	Vilka är kraven på en konsekvensanalys?	141
10.1.1	Redovisning enligt kommittéförordningen	141
10.1.2	Redovisning enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning	141
10.1.3	Redovisning enligt utredningens direktiv	143
10.2	Problembild och syfte med förslagen	143
10.3	Alternativa lösningar	145
10.3.1	Nollalternativet	145
10.3.2	Konsekvenser av alternativa lösningar jämfört med valda lösningar	147
10.4	Vilka berörs av förslagen?	148
10.5	Kostnader och andra konsekvenser för staten, kommuner och regioner	149
10.5.1	Naturvårdsverket och länsstyrelsen	149
10.5.2	Övriga statliga myndigheter	150
10.5.3	Regionerna och kommunerna	150
10.5.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	151
10.6	Konsekvenser för företag och enskilda	151
10.6.1	Konsekvenser för företag	151
10.6.2	Konsekvenser för enskilda	153
10.6.3	Konsekvenser för företags konkurrensförmåga	154
10.6.4	Konsekvenser för sysselsättning och små företags arbetsförutsättningar	155
10.6.5	Konsekvenser för möjligheten att bedriva företag på landsbygden	156

10.7	Övriga konsekvenser	156
10.7.1	Konsekvenser för miljön.....	156
10.7.2	Konsekvenser med anledning av Sveriges medlemskap i EU.....	159
10.7.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	161
10.7.4	Konsekvenser av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	161
10.7.5	Konsekvenser för offentlig service	161
10.7.6	Ikraftträdande.....	162
10.7.7	Uppföljning.....	162
10.8	Vägledning.....	162
11	Författningskommentar	163
11.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	163
	Särskilda yttranden	171
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:18	179
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:138	189
Bilaga 3	Behov av följdändringar.....	191

Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att föreslå lagändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantagsbestämmelsen från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Detta ska ske i syfte att säkerställa att undantagsbestämmelsen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna och att den ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen

Vattenbruk är ett samlingsnamn för odling och uppfödning av vattenlevande organismer. Av Sveriges livsmedelsstrategi framgår att ett svenskt hållbart och diversifierat vattenbruk som producerar hälsosamma livsmedel ska främjas och stödjas. Jordbruksverket föreslog i redovisningen av ett regeringsuppdrag om att kartlägga och förenkla prövningen av vattenbruksverksamheter att vattenbruk borde läggas till som ett självständigt begrepp i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.¹ Jordbruksverket har i samma regeringsuppdrag genomfört en konsekvensanalys av detta. Vattenbruk pekas ut som en framtidsnäring med stor potential som producerar nyttig och hållbar mat och som kan skapa sysselsättning och tillväxt, särskilt i landsbygdsområden.

Vattenbruk har också varit föremål för en statlig utredning, *Fiske- och vattenbruksutredningen*, N 2022:06. Vi har under utredningstiden samrått med utredningen bland annat gällande den definition av vattenbruk som de arbetat med.

¹ N2018/04401/FJR, N2018/01819/FJR.

Mot bakgrund av ovanstående har vi kommit fram till att det finns skäl för att vattenbruk ska läggas till som en självständig term i uppräkningsdelen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vi har valt att inte begränsa detta till gårdsbaserat vattenbruk, utan använder termen vattenbruk i enlighet med Jordbruksverkets svar på regeringsuppdraget. Det kan också vara värt att påpeka att även om undantagsbestämmelsen utvidgas till att även gälla vattenbruk, så finns regelverk för samråd, anmälan och tillstånd för vattenbruk och miljöfarlig verksamhet som i stora delar hanterar de miljömässiga aspekterna av strandskydd.

Övriga näringar bör inte omfattas av undantagsbestämmelsen

I samband med betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, framfördes även andra förslag på näringar som borde inkluderas i undantagsparagrafen, till exempel gårdsbaserad fisketurism. Denna näring bygger på att man tar tillvara den naturliga resursen fisk i en gårds fiskevatten. I Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* framhålls att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva allt fler ben att stå på för att vara lönsam.

På samma gång framhålls i propositionen *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, prop. 2008/09:119, att det finns anledning att vara restriktiv med en utvidgning av tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen för areella näringar, eftersom en utvidgning kan leda till tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem. Det finns också anledning att beakta bland annat miljökonsekvenserna av att utvidga undantagsbestämmelsens tillämpningsområde till fisketurism med flera näringar, till exempel utifrån dessa näringars behov av bryggor, ramper och sjöbodar med mera. Vi anser att den avvägning som ska göras mellan olika intressen här bättre hanteras inom ramen för ett dispensförfarande.

Övriga näringar bör således inte omfattas av undantagsbestämmelsen.

Vägledning kring tillämpningen bör tas fram

I frågan om vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket skogsbruket och renskötseln i undantagsbestämmelsen, respektive vattenbruk som vi nu förslår bör omfattas av undantagsbestämmelsen, har vi övervägt att införa definitioner av termerna. Definitioner skulle antingen kunna införas för hela miljöbalken, eller enbart vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Det finns dock nackdelar med att införa definitioner. Det kan bli relativt problematiskt att ta fram heltäckande definitioner och uppräkningslistor av vad som innefattas riskerar att bli mycket omfattande. Det skulle krävas en relativt lång uppräkningslista av vad som till exempel ingår i termen jordbruk. Inte heller de övriga termerna, som renskötsel, är helt enkla att definiera. Skulle definitioner av dessa termer införas innebär detta också att paragrafen kan bli mindre hållbar över tid.

En annan möjlighet för att få mer klarhet i vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel som utredningen har analyserat är att vägledning kan ges i form av en förordning eller myndighetsföreskrifter. Till miljöbalken hör i dag ett stort antal förordningar och föreskrifter, som har meddelats med stöd av bestämmelser i miljöbalken. Förordningar beslutas av regeringen som i sin tur lämnar bemyndiganden till myndigheter att besluta om föreskrifter inom respektive ansvarsområden. Myndigheterna kan också ta fram vägledningar om hur man ska arbeta efter och tolka reglerna. Vid en samlad bedömning har vi funnit att det inte är lämpligt att förtydliganden om undantagsbestämmelsens tillämpningsområde görs genom en förordning eller myndighetsföreskrifter. Det kan inte uteslutas att detta skulle medföra att tillämpningsområdet utvidgas eller inskränks. Det skulle också kunna bli mindre hållbart över tid att en myndighet kan föreskriva vilka grenar av en viss areell näring som ska ges undantag från strandskyddsbestämmelserna. I stället har utredningen stannat vid att föreslå att vägledning om tillämpningen av undantagsbestämmelsen tas fram av ansvarig myndighet. En vägledning kan till exempel sammanfatta och ge en samlad överblick över rättsläget. Även om en vägledning inte är juridiskt bindande kan en sådan ge klarhet och mer lättillgängligt sammanfatta vad som hittills framkommit om tillämpningsområdet genom praxis och förarbetsuttalanden.

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ges i uppdrag att ta fram vägledning gällande vad som innefattas i termerna jordbruket, fisket, vattenbruket, skogsbruket och renskötseln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Det bör införas ett nytt särskilt skäl till dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden

Utredningen föreslår att det införs en ny möjlighet till dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. En gårdsbaserad fisketurismverksamhet eller naturturismverksamhet skulle exempelvis kunna anses vara en sådan småskalig förvärvsverksamhet. Vi menar att den föreslagna dispensgrunden kan skapa bättre förutsättningar för såväl diversifierade som självständiga gårdsbaserade verksamheter på landsbygden. Dispensgrunden kan vidare antas innebära ett incitament för småföretagande på landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende.

Förslaget till särskilt skäl för dispens avser inte byggnader med mera som är avsedda för bostadsändamål. Sådana byggnader har en tydligt avhållande effekt för allmänheten. Med tanke på detta, och de krav på bland annat småskalighet och varaktighet som uppställs i den nu föreslagna paragrafen, anser utredningen att dispensgrunden även ska kunna tillämpas i vissa skärgårdsområden.

Förslaget bedöms även bidra till att öka strandskyddets legitimitet genom att en ny grund för dispens, som kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden, innebär ett sätt att differentiera strandskyddet.

Det finns samtidigt farhågor om vad en utökad möjlighet till dispens från strandskyddet kan innebära för de värden som strandskyddet syftar till att långsiktigt skydda. Exploateringen av landets stränder ökar. Detta trots pågående negativ påverkan på och förlust av biologisk mångfald och naturområden, samt synliga effekter av ett förändrat klimat. Ett stort antal internationella och nationella åtaganden ställer vidare krav på åtgärder för att minska påverkan och belastningen på bland annat kust- och havsmiljön. Dessutom bör beaktas att en verksamhet inom exempelvis naturturism ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt

tillgängliga strandnära områden. Det är mot denna bakgrund angeläget att en ny grund för dispens från strandskyddet är utformad på ett väl avvägt sätt så att risken för en icke avsedd tillämpning minimeras. Det är även viktigt att tillämpningen följs upp i tillsynen.

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 § miljöbalken. Dispensen ska vidare vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Bestämmelsen om fri passage i 7 kap. 18 f § miljöbalken (som föreslås få beteckningen 18 g §) ska också tillämpas i dispensprövningen.

Utredningen föreslår vidare att Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med andra berörda myndigheter ta fram vägledning om den nya dispensgrunden.

Omsättningskravet justeras, men tas inte bort

Omsättningskravet, som gäller för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen och för att exkludera hobbyverksamhet, har kritiserats för att vara otydligt med begränsade möjligheter till undantag.² Strandskyddsdelegationen har konstaterat att det inte är helt lätt att avgöra vad som är en sådan bisyssla, som omfattas av undantagsbestämmelsen, och vad som endast bedöms ge ett marginellt tillskott till personens försörjning. I sitt betänkande *Strandskyddet i praktiken*, SOU 2015:108, konstaterade vidare Strandskyddsdelegationen att undantaget ofta är svårt att tillämpa för de småföretagare som har små produktionsenheter och som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika intäktskällor. Det har även framhållits att omsättningskravet missgynnar nystartare och generationsskiften

² SOU 2020:78 s. 213 f. och prop. 2021/22:168 s. 109 f.

där verksamheter är under uppbyggnad, och vissa säsongsbetonade näringsverksamheter.

Vi föreslår nu att delar av omsättningskravet ska justeras genom en lagändring av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, och att undantagsbestämmelsen även framöver ska exkludera hobbyverksamheter. Justeringen av omsättningskravet sker på så sätt att det görs ett tillägg till undantagsbestämmelsen där det föreskrivs att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen om näringen utgör förvärvsverksamhet, vilket dels lindrar delar av omsättningskravet, dels exkluderar hobbyverksamhet. Vi bedömer att justeringen av omsättningskravet bör leda till färre tillämpningsproblem och att det justerade omsättningskravet är bättre anpassat för de som har nystartad verksamhet inom de areella näringarna eller oregelbundna inkomster från en areell näring.

Vi föreslår vidare 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 förtydligas

Det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att anläggningen eller åtgärden *för sin funktion* måste finnas eller vidtas inom strandskyddat område. I utredningens direktiv anges att detta krav, som infördes i paragrafen 2009, skapat tolkningsproblem och bör analyseras.

Det funktionella kravet är ett förtydligande av hur lagstiftaren avsåg att undantagsbestämmelsen skulle tolkas när regeln infördes i miljöbalken. Som utgångspunkt anser vi att det framstår som rimligt att uppställa detta funktionella krav i paragrafen. Om det skulle tas bort helt och hållet, skulle det medföra att det kan vidtas åtgärder och uppföras anläggningar inom strandskyddsområdet, där placering således lika gärna kan ske på annan plats. Enligt förarbetena till undantagsbestämmelsen bör hänsyn tas till om det skulle innebära orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren med en lokalisering utanför strandskyddsområdet.³

³ Prop. 2008/09:119 s. 101.

Ett förslag på sätt att förtydliga det funktionella kravet är att göra 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).

Utredningen lämnar således förslag på att göra ett tillägg i paragrafen gällande termen *funktionellt samband*. Genom detta blir det tydligare att det funktionella kravet också kan uppfyllas genom att etablera ett funktionellt samband mellan anläggningen eller åtgärden och placeringen inom strandskyddsområdet.

Ikraftträdande och uppföljning

Utredningen föreslår att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Vi föreslår vidare att effekterna av lagändringarna ska följas upp och utvärderas av Naturvårdsverket tre år efter ikraftträdandet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

dels att 7 kap. 18 d–18 h §§ ska betecknas 18 e–18 i §§,

dels att 7 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 18 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
16 §

Förbuden i 15 § gäller inte
1. byggnader, anläggningar,
anordningar eller åtgärder som
inte avser att tillgodose bostads-
ändamål, om de behövs för jord-
bruket, fisket, skogsbruket eller
renskötseln och de för sin funk-
tion måste finnas eller vidtas
inom strandskyddsområdet,

Förbuden i 15 § gäller inte
1. byggnader, anläggningar,
anordningar eller åtgärder som
inte avser att tillgodose bostads-
ändamål, om de behövs för jord-
bruket, fisket, *vattenbruket*,
skogsbruket eller renskötseln *i*
en näring som varaktigt bedrivs
som huvudsaklig sysselsättning,
eller som bisyssla som utgör för-
värvsverksamhet, och de för sin
funktion *eller för att uppnå ett*
funktionellt samband måste fin-

¹ Senaste lydelse av
7 kap. 16 § 2012:441
7 kap. 18 d § 2009:532
7 kap. 18 e § 2020:75
7 kap. 18 f § 2009:532
7 kap. 18 g § 2010:902
7 kap. 18 h § 2009:532.

nas eller vidtas inom strand-
skyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

18 d §

Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man även beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2025.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för mål och ärenden som har inletts före ikrafträdandet.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska enligt våra direktiv (dir. 2022:18) föreslå författningsändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Syftet är att säkerställa att regleringen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna och att den ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Utredaren ska mot denna bakgrund analysera

- vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket, skogsbruket, och renskötseln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken,
- kravet i samma bestämmelse på att anläggningen för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,
- om ytterligare verksamheter, exempelvis gårdsbaserat vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism, bör läggas till i uppräknningen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och i så fall föreslå vilka verksamheter, och
- hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras.

Med utgångspunkt i slutsatserna ska utredaren lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag på andra åtgärder.

I direktiven påpekas att utredaren ska förhålla sig till strandskyddets syften och berörda miljökvalitetsmål, samt landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt håll-

bar utveckling i hela landet. Förslagen ska dock inte medföra att anläggningar eller åtgärder som omfattas av undantaget får avse bostadsändamål eller ha som syfte att hålla allmänheten borta. Vidare ska förslagen inte omfatta anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Kommittédirektiven återges i sin helhet i bilagorna 1 och 2.

2.2 Några reflektioner

Redan när bestämmelser om strandskydd infördes i lagstiftningen 1950 beslutade man om en undantagsbestämmelse från strandskyddsförbudet för jordbrukets, fiskets och skogsskötselns behov. När naturvårdslagen trädde i kraft 1965 utvidgades undantagsbestämmelsen till att även gälla renskötseln.

Avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande strandområden av betydelse för allemansrätten samt djur- och växtlivet, men inte att inkräkta på pågående markanvändning. Av detta skäl förbjuder inte miljöbalken att man uppför sådana nya byggnader, anläggningar med mera som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål.¹ Med pågående markanvändning avser man inte i detta sammanhang sådana areella näringar som var befintliga vid tidpunkten då miljöbalken infördes 1999. Undantagsbestämmelsen kan tillämpas såväl för befintliga areella näringar som för nyetableringar.²

Undantagsbestämmelsen refereras ibland till som undantagsbestämmelsen för de areella näringarna.³ Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken tar dock inte självklart sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna.⁴

De areella näringarna har stor betydelse för Sverige genom sin produktion av livsmedel och andra varor, jobb, företagande och export samt genom de positiva miljöeffekter de ofta för med sig. Ökad livsmedelsproduktion i Sverige leder till bättre förutsättningar för bland annat en god nationell försörjningsberedskap. Sveriges själv-

¹ Se förarbetena till miljöbalken, prop. 1997/98:45 s. 321 f.

² Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 5957-11.

³ Se bland annat de vägledande rättsfallen från Mark- och miljööverdomstolen MÖD 2004:38 och MÖD 2009:13 samt Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* från 2015.

⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) s. 446 f. och 461 f. (Lagrådet) gällande begreppet näring och utformningen av miljöbalken generellt och 3 kap. 4 § miljöbalken specifikt.

försörjningsgrad har betydelse för vår försörjningsförmåga i såväl kris som under höjd beredskap och krig. De areella näringarna bidrar också till att skapa tillväxt och sysselsättning i hela landet. Vi noterar att de areella näringarna samt övriga gårdsbaserade näringar i dag utgörs av såväl stora som mindre verksamheter som antingen kan vara specialiserade eller diversifierade med inkomster från turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion, vilket i många fall tycks vara en förutsättning för ett bibehållet brukande och en levande landsbygd.

Moderniseringen av undantagsbestämmelsen är en fråga som bröts ut ur den stora strandskyddsutredningen *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78. Det ska noteras att den proposition som följde på betänkandet, *En ökad differentiering av strandskyddet*, prop. 2021/22:168, avslogs av riksdagen. De förslag som utredningen kom fram till blev därför inte verklighet. Bland utredningens förslag kan dock noteras förslaget om ett tillägg i 7 kap. 18 d § miljöbalken gällande ett särskilt skäl vid bland annat dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde. Enligt utredningens förslag skulle det kunna beaktas som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett landsbygdsområde som redovisats i översiktsplan att området i fråga behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som är nödvändiga för en verksamhet, om verksamheten har fördel av ett strandnära läge.

Riksdagspartierna Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna och Sverigedemokraterna har i december 2023 enats om att dels bereda förslagen i betänkandet SOU 2020:78 om att strandskyddet ska tas bort vid sjöar som är mindre än en hektar, vattendrag som är smalare än två meter och runt anlagda vatten som skapats efter 1975, dels tillsätta en utredning för att ytterligare reformera strandskyddet med inriktningen att öka möjligheterna för bebyggelse nära vatten.⁵

2.3 Utredningens arbetsformer

Vi fick ett sekretariat på plats i december 2022 då två sekreterare anställdes. I september 2023 anställdes ytterligare en sekreterare och sekretariatet har som mest varit bemannat med tre sekreterare, dock

⁵ Pourmokhtari med flera, *Nu reformerar vi strandskyddet*, Svenska Dagbladet, 7 december 2023. <https://www.svd.se/a/XbXOJ7/tidopartierna-nu-reformerar-vi-strandskyddet>.

inte på heltid. Utredningen har biträttats av en expertgrupp med representanter från närmast berörda departement, myndigheter och organisationer, totalt 21 personer. Vi har haft fyra sammanträden med experterna, varav tre möten som digitala möten. Utredningen har också haft bilaterala avstämningar med deltagarna i expertgruppen kring olika sakfrågor.

Vi har även kontaktats av enskilda personer och organisationer, huvudsakligen via e-post. En del av dessa har träffat utredningen för att framföra synpunkter medan andra haft specifika frågor kring utredningsuppdraget eller berättat om enskilda ärenden.

Vi har haft möten med flera andra myndigheter och organisationer som SmåKom, Östersjöcentrum vid Stockholms universitet, Nationellt centrum för marin vattenbruksforskning Swemarc vid Göteborgs universitet, Svenskt vattenbruk och sjömat och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Genom SKR har utredningen även skickat ut frågor till kommuner om den praktiska hanteringen av undantagsbestämmelsen, se avsnitt 3.5.

Utredningen deltog också vid Dialogforum mellan myndigheter och vattenbruksnäringen vilket arrangerades av Jordbruksverket, Länsstyrelsen Västra Götaland, Svenskt vattenbruk och sjömat, Landsbygdsnätverket, Göteborgs universitet (Swemarc) och Svinesundskommittén.

Regeringskansliet har varit representerat i vår utredning av två experter från Klimat- och näringslivsdepartementet och en expert från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Vi har haft samråd med *Fiske- och vattenbruksutredningen*, N 2022:06, kring vattenbruk och särskilt avseende tillståndsfrågor och definitioner. Utredningen har dessutom träffat *Bioekonomiutredningen*, N 2022:07, och *Renmarkskommittén*, N 2021:02, för informationsutbyte. Utredningen har haft samråd med Länsstyrelsen i Västra Götalands län angående regional praxis i fråga om vattenbruk, Skatteverket i fråga om vårt förslag till justering av omsättningskravet, och Boverket i fråga om behovet av följdändringar i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen. Utredningen har vidare haft samråd med Domstolsverket, Naturvårdsverket, Jordbruksverkets statistik-enhet, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen i fråga om statistik gällande undantagsbestämmelsen eller de areella näringarna.

2.4 Betänkandets disposition och redaktionella kommentarer

Betänkandet är resultatet av ett gemensamt arbete av utredaren och sekreterarna efter samråd med utredningens experter och det är därför skrivet i vi-form.

Betänkandet består av elva kapitel, där vi redogör för våra författningsförslag i kapitel 1 med författningskommentarer i kapitel 11. I detta kapitel, kapitel 2, redogör vi för vårt uppdrag och arbete. I kapitel 3 redogör vi för strandskyddsreglerna, undantagsbestämmelsen, vilka verksamheter som omfattas av undantagsbestämmelsen och reglerna om tillsyn. I kapitel 4 redogör vi för våra utgångspunkter i form av relevanta miljökvalitetsmål, den svenska landsbygds politikens delmål och den nationella livsmedelsstrategin som antogs av riksdagen år 2017, och som för närvarande är under uppdatering.

Våra förslag framgår av kapitel 5–7. I kapitel 5 redogör vi för vår bedömning dels av vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket, skogsbruket, och renskötseln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, dels om ytterligare verksamheter, exempelvis vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism, bör läggas till i uppräkningsdelen i undantagsbestämmelsen. I kapitlet lämnar vi förslag om att termen vattenbruk bör läggas till undantagsbestämmelsen, och att vägledning bör tas fram rörande vad som innefattas i termerna jordbruket, fisket, vattenbruket, skogsbruket och renskötsel i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vi föreslår också en ny dispensgrund för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs eller avses att bedrivas varaktigt på landsbygden. Därutöver föreslår vi att det tas fram vägledning om dispensgrunden.

I kapitel 6 redogör vi för vår bedömning av hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras. I kapitlet lämnar vi förslaget att omsättningskravet delvis bör justeras för att tillmötesgå de areella näringarnas bedrivande, men att omsättningskravet även framöver bör exkludera hobbyverksamhet. Vi föreslår också att det krav som i vägledande rättsfall ställs på att näringen ska bedrivas med viss varaktighet bör framgå av undantagsbestämmelsen.

I kapitel 7 redovisar vi vår bedömning av analysen av det funktionella kravet (kravet i undantagsbestämmelsen på att anläggningen för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet).

I kapitlet lämnar vi förslaget att det funktionella kravet bör förtydligas med beaktande av tillämpningssvårigheter.

Kapitel 8 tar upp frågor om ikraftträdande och uppföljning av de föreslagna lagändringarna. Vi föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025.

I kapitel 9 beskriver vi övervägda alternativ som vi har valt bort. I kapitel 10 beskrivs ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag.

I bilagorna 1 och 2 återges våra direktiv.

I bilaga 3 lämnas upplysningsvis en beskrivning av de behov av följdändringar som vi har sett med anledning av att 7 kap. 18 d–18 h §§ miljöbalken föreslås få nya beteckningar.

3 Strandskyddsreglerna och undantagsbestämmelsen

3.1 Strandskyddet i gällande rätt

Strandskyddsbestämmelserna har en lång historia och går ytterst tillbaka ända till den så kallade fritidsutredningen 1938. Utredningen hade till uppdrag att lämna förslag kring hur den icke jordägande befolkningen skulle idka friluftsliv efter att lagstadgad semester infördes i Sverige 1938. Genom 1947 års byggnadslag (1947:385) gavs länsstyrelsen möjligheter att förbjuda bebyggelse i vissa områden som behövde skyddas. Bestämmelserna syftade då främst till att förhindra den alltmer tilltagande exploateringen av strandnära områden, i och i närheten av tätorter. Genom 1950 års provisoriska strandlag (1950:639), som 1952 ersattes av strandlagen (1952:382), togs bestämmelserna in i en egen lag. Under 1960-talet och framväxandet av en mer modern miljölagstiftning infördes bestämmelserna i naturvårdslagen (1964:822). Syftet med bestämmelserna i naturvårdslagen var ursprungligen begränsat till att trygga allmänhetens tillgång till bad och friluftsliv vid vissa utpekade sjöar och vattendrag.

Fortsatt exploatering av strandnära områden under 1960- och 1970-talen ledde fram till att ett generellt strandskydd infördes 1975. Det innebar att ett generellt förbud mot att bebygga stränder vid såväl kust som i inlandet infördes. Detta förbud kopplades till en möjlighet till dispens. Länsstyrelsen gavs också möjlighet att förordna att ett område som uppenbarligen saknade betydelse för bad och friluftsliv inte skulle omfattas av strandskydd.

År 1994 tillkom till naturvårdslagen syftet att bevara goda livsvillkor för växt- och djurlivet på land och i vatten. När miljöbalken tillkom 1999 överfördes naturvårdslagens bestämmelser om strandskydd till miljöbalkens kapitel om områdesskydd (7 kap.).

Sedan miljöbalken började gälla har bestämmelserna om strandskydd ändrats och kompletterats vid flera tillfällen. Den senaste större reformen skedde 2009. Dessa ändringar syftade bland annat till att differentiera reglernas tillämpning, att öka det lokala och regionala inflytandet över strandskyddet samt till att genom förtydliganden i lagtexten uppnå en mer enhetlig tillämpning. År 2014 ändrades miljöbalkens reglering av strandskyddet vid små sjöar och vattendrag. Denna ändring innebar ökade möjligheter för länsstyrelsen att upphäva strandskyddet vid små sjöar och vattendrag (7 kap. 18 § miljöbalken).

I miljöbalken är strandskyddet utformat som ett generellt områdeskydd och regleras i huvudsak i miljöbalkens 7 kap. i 13–18 h, 25 och 26 §§. Strandskydd gäller vid havet, insjöar och vattendrag i hela landet och omfattar både land och vattenområden intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta om att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften (7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken). Strandskyddsområdet omfattar även området under vattenytan.

Inom ett strandskyddat område är det förbjudet att uppföra byggnader och i vissa fall vidta vissa andra åtgärder inom strandskyddsområdet. Förbuden anges i fyra punkter i 7 kap. 15 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen är det förbjudet att:

1. uppföra nya byggnader,
2. ändra byggnader eller byggnaders användning eller utföra andra anläggningar eller anordningar, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,
3. utföra grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten för byggnader, anläggningar eller anordningar, eller
4. vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

3.2 Upphävande av strandskydd

Bestämmelser om upphävande av strandskydd har funnit sedan det generella strandskyddet infördes 1975. De flesta länsstyrelser har sedan dess beslutat om upphävande av strandskydd i större eller mindre omfattning.

Enligt 7 kap. 18 § första stycket miljöbalken får länsstyrelsen i det enskilda fallet besluta att upphäva strandskyddet i ett visst område om

1. det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,
2. strandskyddet gäller vid en liten sjö eller ett litet vattendrag och områdets betydelse för att tillgodose strandskyddets syften är liten, eller
3. området enligt plan- och bygglagen (2010:900) avses att omfattas av en detaljplan och
 - a) behövs för byggande av en försvarsanläggning, allmän väg eller järnväg, eller
 - b) skyddas enligt andra bestämmelser i detta kapitel än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde och skyddet har beslutats av någon annan än en kommun.

Ett upphävande enligt första stycket 2 får göras endast om sjöns vattenyta har en storlek som uppgår till omkring en hektar eller mindre eller om vattendragets bredd är omkring två meter eller bredare.

Ett upphävande enligt första stycket 3 får göras endast om det finns särskilda skäl och intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset.

Upphävande av strandskydd regleras också i plan- och bygglagen (4 kap. 17 §). Här anges att en kommun i en detaljplan får upphäva strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl, och om intresset av att använda området enligt planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Ett upphävande får dock inte avse ett sådant område som omfattas av länsstyrelsens beslutanderätt enligt 7 kap. 18 § första stycket 3 miljöbalken.

3.3 Dispens från strandskyddet

3.3.1 Generella särskilda skäl för dispens från strandskyddet

Den som vill vidta en åtgärd som är förbjuden inom strandskyddat område kan ansöka om dispens från förbuden (7 kap. 18 a och b §§ miljöbalken). En dispens är ett undantag i det enskilda fallet.

Det är som huvudregel kommunen som har rätt att besluta om dispens (7 kap. 18 b § miljöbalken). Detta gäller dock inte dispenser som avser byggande av försvarsanläggningar, allmän väg eller järnväg, och inte heller dispenser i områden som redan omfattas av visst annat områdesskydd enligt miljöbalken och där beslut fattas av någon annan än kommunen. Sådana dispenser omfattas i stället av länsstyrelsens beslutanderätt (7 kap. 18 a § miljöbalken).

En förutsättning för dispens från strandskyddet är att det finns ett särskilt skäl. I 7 kap. 18 c § miljöbalken anges de särskilda skäl som, till skillnad från de särskilda skälen i 18 d §, som utgångspunkt kan tillämpas i hela landet. De särskilda skälen i 18 c § har utvecklats i rättspraxis genom åren och preciserades i en ny paragraf vid reformen av strandskyddsreglerna 2009. De reformerade reglerna och praxis gällande strandskyddsreglerna visar på en hög restriktivitet vad gäller dispenser.¹ Ett av de vanligaste skälen till att dispens ändå medges är att området som dispensen berör redan är ianspråktaget.

Som särskilda skäl vid prövningen av dispens från strandskyddet får prövningsmyndigheten enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken endast beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser:

1. redan har tagits i anspråk på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften,
2. genom en väg, järnväg, bebyggelse, verksamhet, eller annan exploatering är väl avskilt från området närmast strandlinjen,
3. behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området,
4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan tillgodoses utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller

¹ SOU 2020:78 s. 223.

6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

3.3.2 Särskilda skäl för dispens i LIS-områden

Inom de områden som kommunerna i sin översiktsplan har pekat ut som landsbygdsområden i strandnära läge (LIS-områden) kan även de särskilda skäl för dispens från strandskyddet som anges i 7 kap. 18 d § miljöbalken beaktas. Den kommunala översiktsplanen ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område (7 kap. 18 e § andra stycket miljöbalken), men det är inte en förutsättning för tillämpningen av de särskilda skälen att kommunen har redovisat sådana områden i översiktsplanen.

Syftet med regleringen om LIS-områden är att ge förutsättningar för en utveckling av landsbygden främst inom områden som har god tillgång till orörda stränder.²

Som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet inom ett LIS-område får man också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden (7 kap. 18 d § första meningen miljöbalken). Enligt förarbetena är avsikten i denna bedömning inte att utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan att det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det kan exempelvis vara fråga om mindre anläggningar för turism eller näringsverksamhet, till exempel campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter.³ Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder, får man i stället beakta om huset eller husen ska uppföras i anslutning till befintligt bostadshus.

I 7 kap. 18 e § miljöbalken uppställs de kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett LIS-område. Området ska vara lämpligt för utvecklingen av landsbygden och vara av ett sådant slag och ha en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt. Enligt första stycket punkterna 3

² Prop. 2008/09 :119 s. 109.

³ Prop. 2008/09 :119 s.107.

och 4 gäller i vissa delar av Sverige särskilda begränsningar i möjligheten att redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Kustområdena är antingen helt undantagna från reglerna eller omfattas av begränsningar.

Vissa kustområden får inte redovisas som LIS-områden (se 7 kap. 18 e § första stycket 4 miljöbalken). Skälet för detta är enligt förarbetena att exploateringstrycket inom kust- och skärgårdsområdena är högt, särskilt avseende fritidshusbebyggelse, samtidigt som dessa delar av kusten och skärgårdarna tillhör de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet.⁴

Enligt 4 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ska LIS-området redovisas i den kommunala översiktsplanen. I förarbeten anges att det normalt sett inte bör finnas anledning att frångå den bedömning som har gjorts av kommunen i översiktsplanen, särskilt om länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte har haft några invändningar. Det är dock först vid en prövning i det enskilda fallet som det avgörs om den tänkta platsen för en åtgärd uppfyller kriterierna för LIS-område.⁵

Om prövningen visar att området utgör ett LIS-område kan det därefter prövas om det finns särskilda skäl för dispens i enlighet med 7 kap. 18 d § miljöbalken.

Utvärdering av LIS-områden

Reglerna om LIS-områden har bland annat utvärderats gemensamt av Naturvårdsverket och Boverket 2013 samt i Boverkets uppföljning av plan- och bygglagstiftningen 2015. Utvärderingarna visar att införandet av systemet med LIS-områden har skapat nya förutsättningar och incitament för planering av landsbygder. Planeringen har dock enligt utvärderingarna varit en tids- och resurskrävande process som gett sämre utfall än förväntat.⁶ Dispenser inom LIS-områden har ökat över tid, men utgör fortfarande en liten del av det totala antalet beviljade dispenser och upphävanden. Enligt Naturvårdsverket var antalet LIS-åtgärder ungefär fem gånger fler 2022 (529) jämfört

⁴ Prop. 2008/09:119 s. 111.

⁵ A.a. s. 57.

⁶ SOU 2020:78 s. 223.

med 2012 (105).⁷ I SOU 2020:78 nämns att antalet dispenser inom LIS-områden 2019 utgjorde 4,8 procent av det totala antalet dispenser i landet. I betänkandet skriver utredningen att genomslaget av reformen inte har blivit som förväntat och att det finns flera olika problem med LIS-reglernas utformning.⁸ Bland annat anges att termen landsbygdsutveckling har tolkats på olika sätt av kommuner och länsstyrelser och att det finns svårigheter med att avgränsa LIS-områden enligt de förutsättningar som miljöbalken anger. Länsstyrelserna undersökte 2015 vilka krav som uppställs för att kriteriet landsbygdsutveckling ska vara uppfyllt. Det visade sig att de krav som olika länsstyrelser ställde i hög grad skiljde sig åt.⁹ I Naturvårdsverkets utvärdering 2017 framkom att även om en viss flexibilitet i tolkningen av termerna landsbygd och landsbygdsutveckling kan vara ändamålsenlig, rådde det en stor osäkerhet och oförutsägbarhet kring termerna.

3.3.3 Dispensen ska vara förenlig med strandskyddets syften

Även om det finns särskilda skäl får dispens endast ges om dispensen är förenlig med strandskyddets syften (7 kap. 26 § miljöbalken). Med detta avses att djur- eller växtlivet inte påverkas på ett oacceptabelt sätt eller att allmänhetens tillgång till strandområden inte försämras på kort eller lång sikt.

I förarbetena till 7 kap. 26 § miljöbalken anges bland annat att bestämmelsen ger uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens. Vidare framhålls att en dispens i realiteten innebär att undantag medges till förmån för ett enskilt intresse i ett fall där det allmänna intresset generellt bedöms väga tyngre Därutöver anges att det naturligtvis kan finnas sådana fall där allmänintresset inte behöver hävdas med samma styrka som i flertalet fall. För dessa fall ska det enligt förarbetena finnas kvar en öppning för dispens.¹⁰ Av praxis framgår att den omständigheten att en tänkt åtgärd ligger inom ett område som är av riksintresse för naturvård eller friluftsliv utgör skäl att vara särskilt restriktiv vid dispensprövningen.¹¹ Gällande rätt inne-

⁷ Naturvårdsverket, *Uppföljning av strandskyddet 2022, Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Naturvårdsverket* s. 41.

⁸ SOU 2020:78 s. 223.

⁹ SOU 2020:78 s. 244.

¹⁰ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 98.

¹¹ Se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens domar den 3 juli 2012 i mål nr M 7831-11 och den 13 juni 2013 i mål nr M 804-13.

bär att stor restriktivitet ska gälla vid prövningen av frågor om upphävande av eller dispens från strandskyddet med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken.

3.3.4 Hänsyn ska även tas till enskilda intressen

En inskränkning i en enskilds rätt får enligt 7 kap. 25 § miljöbalken inte gå längre än vad som krävs för att syftet med strandskyddet ska tillgodoses. Bestämmelsen syftar till att uttrycka en proportionalitetsprincip och innebär att det vid prövningen ska göras en intresseavvägning, där hänsyn även ska tas till enskilda intressen.¹² I förarbetena framgår att det vid avvägningen mellan det allmänna intresset och det enskilda intresset ska beaktas att strandskyddet inte avser att inskränka pågående markanvändning utan att bevara strandområden som fortfarande är orörda.¹³ I tidigare praxis har det inte ansetts möjligt att ge dispens på andra grunder än de som nämns i 7 kap. 18 c och 18 d §§ miljöbalken. I Mark- och miljööverdomstolens rättsfall MÖD 2020:2 I och II ändrades dock denna bedömning mot bakgrund av nyare praxis avseende egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. I målen fann Mark- och miljööverdomstolen, i linje med Högsta domstolens avgörande i NJA 2018 s. 753, att det vid en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken måste kunna beaktas andra skäl för dispens än de som nämns i 7 kap. 18 c och 18 d §§ miljöbalken. Utgångspunkten för den proportionalitetsprövning som ska göras i intresseavvägningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken måste dock fortfarande vara att det allmänna intresset av att bevara allemansrättslig tillgång till strandområden för friluftsliv och områden med goda livsvillkor för djur- och växtliv är mycket starkt. Domstolen framhöll att både egendomsskyddet och den allemansrättsliga tillgången till naturen är grundlagsfäst enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. Vid avvägningen mellan det allmänna intresset och det enskilda intresset ska beaktas att strandskyddets syfte inte är att inskränka pågående markanvändning utan att bevara orörda strandområden. Av betydelse är vidare att strandskyddets syften är långsiktiga och att områden som för tillfället verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden. Enskilda dispenser kan sammantaget få en

¹² Prop. 1997/98:45 del 1 s. 320 ff.

¹³ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321 f.

betydande negativ inverkan på tillgången till stränder för friluftsliv och djur- och växtliv.¹⁴ Av rättsfallet NJA 2020 s. 1129 framgår att utrymmet för att ge dispens för en åtgärd som inte ryms inom 7 kap. 18 c eller d §§ miljöbalken är mycket litet.

3.3.5 Område för fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet

En dispens från strandskyddet ska inte omfatta ett område som behövs för att mellan strandlinjen och byggnaderna eller anläggningarna säkerställa fri passage för allmänheten och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet (7 kap. 18 f § miljöbalken). Detta gäller inte om en sådan användning av området närmast strandlinjen är omöjlig med hänsyn till de planerade byggnadernas eller anläggningarnas funktion. I ett dispensbeslut ska det anges i vilken utsträckning mark får tas i anspråk som tomt eller annars användas för det avsedda ändamålet. Avsikten med bestämmelsen är att strandskyddets syften ska kunna tillgodoses även i fortsättningen i denna del av strandområdet.¹⁵ Oavsett om en allemansrättslig tillgång till området av något skäl inte är aktuell, ska områdets betydelse för att långsiktigt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet beaktas. När det gäller den allemansrättsliga tillgången i kravet på fri passage avses inte enbart att allmänheten ska kunna passera förbi byggnader och anläggningar belägna nära stranden. För att bestämmelsen ska få genomslag behöver området i fråga ha en sådan omfattning att det i praktiken inte avhåller allmänheten från att passera.

3.3.6 Överklagande och överprövning

Ett beslut om dispens får överklagas bland annat av den som beslutet angår, om avgörandet gått denne emot (16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken). En kommun är skyldig att skicka beslut om att bevilja strandskyddsdispens till länsstyrelsen för granskning (19 kap. 3 a § miljöbalken). Länsstyrelsen är skyldig att i varje enskilt fall som en kommun medgivit dispens från strandskyddsreglerna pröva om det finns skäl att anta att förutsättningarna för dispens inte föreligger,

¹⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321 ff.

¹⁵ Prop. 2008/09:119 s. 112.

dvs. om de materiella förutsättningarna är uppfyllda (19 kap. 3 b § 1 och 2 miljöbalken). Detta gäller dock inte en kommuns beslut att avslå en ansökan om dispens.

Om länsstyrelsen har anledning att befara att dispensreglerna tillämpats felaktigt ska ärendet tas till överprövning. Länsstyrelsen ska fatta beslut om överprövning inom tre veckor från det att beslutet inkom till länsstyrelsen. Om beslut inte fattats inom den tiden har rätten till överprövning gått förlorad. Länsstyrelsen har inom överprövningen möjlighet att göra de ändringar i dispensbeslutet som behövs för att förutsättningarna för dispens ska vara uppfyllda, till exempel genom att lägga till eller ändra i villkoren för dispensen. Om de materiella förutsättningarna för dispensen saknas ska beslutet upphävas (19 kap. 3 b § miljöbalken). Länsstyrelsens beslut att överpröva ett dispensbeslut är inte ett hinder för att beslutet överklagas av någon annan, men då bör ärendena samordnas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut att godkänna eller upphäva kommunens beslut om dispens får överklagas till mark- och miljödomstolen av den sökande och sakägare enligt 16 kap. 12–14 §§ miljöbalken.

3.4 Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken

Redan när bestämmelser om strandskydd infördes i lagstiftningen 1950 beslutade man om en undantagsbestämmelse från strandskyddsförbudet för jordbrukets, fiskets och skogsskötselns behov. Vid naturvårdslagens ikraftträdande 1965 utvidgades undantagsbestämmelsen till att även gälla renskötseln. När den nu gällande undantagsbestämmelsen infördes i miljöbalken angavs i förarbetena att den i huvudsak motsvarar den tidigare gällande undantagsbestämmelsen som återfanns i 16 § tredje stycket naturvårdslagen.¹⁶

Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär ett undantag för jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln från de generella förbudet inom strandskyddat område. Bestämmelsen innebär att det under vissa förutsättningar inte krävs dispens för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel. För byggnader som uppförs

¹⁶ Prop. 1997/98:45 s. 87.

som led i renskötsel finns även tillämpliga bestämmelser i rennäringslagen (1971:43).

Undantagsbestämmelsen gäller inom alla strandskyddade områden, såväl inom generellt strandskydd (100 meter från strandlinjen) som i de fallen där det föreligger utökat strandskydd (upp till 300 meter från strandlinjen).¹⁷

För att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig ska följande förutsättningar vara uppfyllda.

1. Näringen ska vara inriktad på en viss varaktighet och ska, vad gäller bisysslor, medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning.
2. Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden ska behövas för näringen.
3. Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden får inte vara avsedd att tillgodose bostadsändamål.
4. Åtgärden måste för sin funktion finnas eller utföras inom strandskyddat område.

Dessa förutsättningar utvecklas i det följande.

Av förarbetena till undantagsbestämmelsen framgår att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.¹⁸ Dessa krav i fråga om inkomster från jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen kallas för omsättningskravet och behandlas mer utförligt i kapitel 6. I samma kapitel behandlas kravet på att verksamheten ska vara inriktad på en viss varaktighet för att omfattas av undantagsbestämmelsen.

Anläggningen eller åtgärden ska vidare vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen. Om åtgärden inte är avsedd för näringens behov utan till exempel är av privat karaktär, såsom uppförande av en bastu eller röjning av träd för fri sikt vid bostadshus, omfattas den inte av undantaget. Anläggningen eller åtgärden får inte heller ha som syfte att hålla allmänheten borta.¹⁹ Åtgärden får dessutom inte vara större än nödvändigt för näringens behov. Mark- och

¹⁷ Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 8.

¹⁸ SOU 1996:103 del 2 s. 101 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

¹⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

miljööverdomstolen ansåg i ett mål att ett förråd om tolv kvadratmeter var tillräckligt för förvaring av redskap i en mindre verksamhet. Vile näringsidkaren ha ett större förråd omfattades det inte av undantaget och det hade då krävts dispens. I Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* görs en icke uttömmande uppräknig av åtgärder som kan vara för verksamhetens behov. Några exempel på sådana åtgärder är följande:

- Bygga ett förråd för fiskeredskap eller ligghall för nötdjur.
- Bygga en silo.
- Anlägga en skogsbilväg.
- Hägna in betesmarker.
- Röja sly på betesmarker.
- Sätta upp hanteringsfällor, hägn och gårdor för renskötsel.
- Gallra eller avverka skog.

Anläggningen eller åtgärden får inte ha bostadsändamål som sitt syfte. Detta betyder att varje byggnad som är tänkt att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor inte omfattas av undantaget. Detta betyder till exempel att renvaktarbostäder inte omfattas av undantaget utan måste dispensprövas i vanlig ordning innan de uppförs.²⁰

En ytterligare förutsättning för att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig är att åtgärden för sin funktion måste utföras inom strandskyddat område. Genom 2009 års reform av strandskyddsreglerna förtydligades detta så kallade funktionella krav om placering inom strandskyddsområdet som en förutsättning för att undantaget ska vara tillämpligt. Detta genom att lagtexten kompletterades med ett tillägg innebärande att byggnader och övriga åtgärder för sin funktion måste finnas eller vidta inom strandskyddsområdet. Vid bedömningen bör enligt förarbetena hänsyn tas till om det skulle medföra orimliga kostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle lokaliseras utanför strandskyddsområdet.²¹ Det funktionella kravet behandlas mer utförligt i kapitel 7.

²⁰ Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 13.

²¹ Prop. 2008/09:119 s. 101.

3.4.1 Förutsättningar för att undantaget ska kunna nyttjas

Det är den som vill genomföra en åtgärd som ska visa att verksamheten uppfyller alla förutsättningar för att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig. Det innebär att tillsyns- eller prövningsmyndigheten kan begära att näringsidkaren ska lämna in de uppgifter om verksamheten som behövs för att myndigheten ska kunna göra en korrekt bedömning.²²

Först ska prövas om den åtgärd någon vill vidta är förbjuden enligt strandskyddsreglerna. Är den inte det blir det varken frågan om undantag eller om dispensprövning.

Verksamheter inom de areella näringarna kan vara så stora att de ska tillståndsprövas enligt miljöbalken. Avsikten är då att man ska ta hänsyn till strandskyddsfrågan inom ramen för tillståndsprövningen. De åtgärder som bedöms i tillståndsprövningen är därför undantagna från strandskyddets förbud.

Enligt 9 kap. 3 § plan- och bygglagen krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av detaljplan. Enligt lagkommentaren i Karnov är fisket en sådan näring som kan jämföras med jordbruk och skogsbruk och den omfattas därmed av undantaget från bygglovspflicht. Endast de byggnader som omedelbart sammanhänger med de aktuella näringarna omfattas av undantaget i plan- och bygglagen.²³ Detta innebär att anläggningar som mejerier, slakterier, konserveringsfabriker, verkstäder med mera inte inbegrips då de mer är att anse som självständiga verksamheter.²⁴

Gör den enskilde bedömningen att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är tillämplig för exempelvis en åtgärd, ska det ändå påpekas att åtgärden kan kräva tillstånd, dispens eller anmälan enligt annan lagstiftning. Strandskyddsdelegationen skriver exempelvis i broschyren *Areella näringar och strandskydd* att även om en åtgärd inte kräver dispens så kan den medföra en väsentlig förändring av naturmiljön. Med väsentlig förändring av naturmiljön avses bland annat skador på värdefulla natur- eller kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden. Vid bedömningen av om en åtgärd kan komma att innebära en väsentlig förändring av naturmiljön bör områdets karaktär och känslighet beaktas, men även åtgärden som sådan och

²² Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 8.

²³ Se Gunnarsson, Plan- och bygglagen (2010:900) 9 kap. 3 §, Karnov (JUNO).

²⁴ A.a.

dess inverkan på naturmiljön. I dessa fall ska näringsidkaren samråda med den myndighet som har tillsyn över verksamheten enligt miljöbalken (12 kap. 6 § miljöbalken), vanligtvis Länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen. Om anmälan om samråd har gjorts, får åtgärden inte utföras förrän efter sex veckor från anmälan, om inte tillsynsmyndigheten beslutar något annat.

3.4.2 Vilka verksamheter som omfattas av undantaget

Areella näringar är ett samlingsbegrepp för näringar som använder biologiska eller naturgeografiska resurser på land och i vatten. De areella näringarna är viktiga aktörer både genom sin produktion av livsmedel och andra varor på marknaden, jobb, företagande och export men även genom de positiva miljöeffekter de ofta ger upphov till.²⁵ I undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken omnämns specifikt jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel. Undantagsbestämmelsen refereras ibland till som undantagsbestämmelsen för de areella näringarna.²⁶ Undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken tar dock inte självklart sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna.²⁷

Jordbruk

Det finns inte någon definition av jordbruk kopplad till strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Däremot finns det en definition av vad som anses som jordbruksmark vid tillämpningen av bestämmelserna i 12 kap. miljöbalken om miljöhänsyn i jordbruket. Där anges att med jordbruksmark avses sådan åkermark och betesmark som ingår i fastighet som är taxerad som lantbruksenhet (12 kap. 7 § miljöbalken). Enligt Nationalencyklopedin är jordbruk utnyttjande av mark till åkerbruk eller bete för produktion av livsmedel, fodermedel och råvaror till energiändamål eller till vidare industriell förädling eller beredning.²⁸ Enligt förarbetena till undantagsbestämmelsen i

²⁵ *Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna*, dir. 2022:18.

²⁶ Se bland annat rättsfallen MÖD 2004:38 och MÖD 2009:13 samt Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* från 2015.

²⁷ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) s. 446 f. och 461 f. (Lagrådet) gällande begreppet näring och utformningen av miljöbalken generellt och 3 kap. 4 § miljöbalken specifikt.

²⁸ Nationalencyklopedin.

7 kap. 16 § 1 miljöbalken är vidare även trädgårdsskötsel bedriven i näringsverksamhet att anse som jordbruk. Däremot anses inte förädlingsverksamheter som mejerier eller slakterier vara jordbruk som omfattas av undantagsbestämmelsen.²⁹ Stall och ridhus har ansetts ingå i jordbruksverksamhet och kan därför i vissa fall omfattats av undantaget.³⁰

Fiske

Lagtextens omnämnande av fisket avser framför allt yrkesfisket. Fiske som bedrivs som bisyssla kan dock omfattas av undantagsbestämmelsen om detta ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning.³¹ Inom fisket ska det som brukas finnas naturligt på fastigheten och fastighetsägaren ska inte behöva särskilda anordningar eller anläggningar för att tillgodogöra sig dem.³² En fiskodling anses inte vara en anläggning som behövs för fisket. Av praxis framgår att ostronskörd ansetts vara en areell näring.³³ En brygga och en förrådsbod som behövdes för ostronverksamheten omfattades därför av undantaget. Däremot har musselodling, kräftodling och fiskodling som kräver någon slags anläggning på fastigheten bedömts inte omfattas av undantaget och därför krävt dispens från strandskyddsreglerna.³⁴

Skogsbruk

Skogsbruk är en benämning på en verksamhet där skog utnyttjas för produktion av virke för efterföljande bearbetning och användning.³⁵ Skogsbruk omfattar främst markberedning, sådd/plantering, röjning, gallring, avverkning och skotning. Lite drygt hälften av Sveriges areal utgörs av skogsmark enligt Food and Agricultural Organizations (FAO:s) definition. Den svenska skogen ägs till ungefär hälften av privata skogsägare, medan skogsbolag äger ungefär 25 procent och

²⁹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

³⁰ Se bland annat Regeringsrättens rättsfall RÅ 1995 ref. 93, som hänvisas till i förarbetena till undantagsbestämmelsen, och Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-05-02, mål nr M 7238-15. Se mer om denna fråga i kapitel 9, övervägda alternativ avseende omsättningskravet.

³¹ Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 9.

³² Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 8.

³³ Se Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2009:13.

³⁴ MÖD 2013:22 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2010-08-24 i mål nr M 4240-09.

³⁵ Nationalencyklopedin.

det allmänna (Sveaskog, stift och kommuner) äger resterande 25 procent. Skogsbruket och dess förädlingsindustrier är av stor betydelse för samhällsekonomin. Sågverk och annan förädlingsverksamhet anses inte innefattas i skogsbruk i enlighet med undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Renskötsel

Renskötselrätten är en rätt för samer att använda mark och vatten för sig och sina renar. Den innefattar bland annat rätt till renbete, jakt och fiske samt rätt att bygga hagar, stängsel, slakterier och andra anläggningar som behövs inom renskötseln.³⁶ Renskötselrätt är inte nödvändigtvis samma sak som renskötsel. Samernas rätt till att bedriva renskötsel framgår av 2 kap. 17 § regeringsformen och regleras i rennäringslagen. I 25 § rennäringslagen regleras samernas rätt till jakt och fiske vilka ingår i renskötselrätten. Rätten till jakt och fiske tillkommer medlem i sameby, inte samebyn som juridisk person, och anses gälla vid sidan av markägarens egen jakt- och fiskerätt.³⁷ Renskötselområdet täcker ungefär 50 procent av Sveriges yta. Det är en arealkrävande näring eftersom renarna rör sig efter årstidsväxlingarna.³⁸ För vandringarna mellan olika betesmarker använder renarna bestämda vandringsleder. Under vissa tider på året samlar rensköterna renarna i större hjordar som drivs efter urgamla flyttleder. Sametinget framhåller i sitt remissvar avseende SOU 2020:78 att det nästan är omöjligt att ändra dessa leder eftersom renarna är lättskrämda vandedjur. Renskötsel beskrivs på Svenska Samernas Riksförbunds hemsida, sapmi.se, som en så kallad multifunktionell näring som genom historien har blivit en naturlig del av ekosystemet i skog och fjäll, och en förutsättning för att bevara områdets karaktär av betat landskap, mångfald i växtsamhällen och balans mellan lav och ren i skogslandskapet. Renskötseln framhålls som unik som areell näring eftersom den i hög grad styrs av miljöfaktorer som väderleks- och temperaturförhållanden, betestillgänglighet och naturliga störningar. I princip är det enbart den egna arbetsinsatsen som kan kontrolleras.³⁹ Det är

³⁶ Skogsstyrelsen, *Renskötselrätt*, hämtad 2023-12-22, www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/renskotselratt.

³⁷ Se Bengtsson, *Rennäringslagen (1971:437)* 25 §, Karnov (JUNO).

³⁸ Remissvar SOU 2020:78, Sametinget.

³⁹ Svenska Samernas Riksförbund, sapmi.se.

svårt att definiera vad renskötsel är, då den omfattar både husdjurskötsel och ”fångst”.

3.5 Tillämpning av undantagsbestämmelsen i praktiken

Tillämpningen i kommunerna

Utredningen har efter kontakt med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och SmåKom haft möjlighet att ställa frågor till ett antal utvalda kommuner med erfarenheter av tillämpning av undantagsbestämmelsen för de areella näringarna.

Vi frågade bland annat hur ärenden om undantagsbestämmelsen handläggs i kommunen och om sådana ärenden är vanligt förekommande.

Av de inkomna svaren framkom att dessa ärenden kan uppkomma hos kommunerna i samband med rådgivning när en enskild vill utföra en åtgärd och är osäker på om den omfattas av krav på dispens från strandskyddet eller inte. Det kan också ske i samband med en ansökan om dispens. Om undantaget för areella näringar bedöms vara tillämpligt avskrivs dispensansökan. Ibland kan undantaget aktualiseras i samband med tillsyn efter att tips inkommit från allmänheten. Ärenden om undantagsbestämmelsen ansågs av vissa kommuner inte vara vanligt förekommande, medan andra kommuner inte ansåg dem vara ovanliga, men att det var svårt att göra en uppskattning eftersom förfrågningar om undantaget inte alltid registreras som ärenden. Vissa kommuner begär in verksamhetsbeskrivningar för att avgöra om en verksamhet är att betrakta som en areell näring eller inte. Ibland försöker kommunen få fastighetsägaren att vidta en åtgärd eller uppföra en anläggning utanför strandskyddat område. Av SmåKom:s inkomna svar (tio kommuner) framgår att ärendetypen är ovanlig.

Vi frågade även vilka typer av verksamheter och anläggningar som förekommer i ärenden hos kommunen.

Någon kommun nämnde att häststall var den vanligaste åtgärden, därefter ekonomibygnader/maskinhallar för jordbruk och skogsbruk. Relativt vanligt var även bygge av vägar. Enligt svaren från SmåKom föreföll frågor kopplade till jordbruk vara vanligast förekommande.

Vi frågade därutöver hur mycket tid kommunens handläggare kan avsätta för ärenden kopplade till undantagsbestämmelsen med tanke på att inga avgifter kan tas ut. Av svaren framgick att avsakna-

den av möjligheten att ta ut avgifter inte spelar någon avgörande roll för hur mycket tid som läggs ner på ett ärende. Någon kommun lyfte det rättsosäkra läge som råder eftersom det ibland först vid tillsynen kan komma att avgöras om en åtgärd eller anläggning uppfyller kraven i undantagsbestämmelsen. Någon kommun nämnde att en tillsynsavgift tas ut i de fall ett ärende utgör ett tillsynsärende.

3.6 Tillsyn

3.6.1 Vem ansvarar för tillsynen?

Sedan lagändringen 2009 är det framför allt kommunerna som ansvarar för tillsynen av strandskyddreglerna. Strandskyddsdelegationen påpekade dock i sitt betänkande att tillsynen av strandskyddsreglerna har haft ett begränsat genomslag i tillsynsmyndigheternas tillsynsplanering.⁴⁰ Enligt betänkandet 2015:108 är det knappt hälften av de kommunala tillsynsmyndigheterna som genomför egeninitierad tillsyn, så kallad planerad tillsyn. I stället är det övervägande händelsestyrd tillsyn som utövas, det vill säga efter tips från allmänheten om eventuella överträdelser.

Kommunens ansvar för tillsynen är formulerat på så sätt att kommunen har ansvaret för de geografiska områden som länsstyrelsen inte ansvarar för. Länsstyrelsen är därför vanligtvis rätt tillsynsmyndighet om det aktuella området omfattas av annat statligt utpekad områdesskydd utöver strandskyddet.

Kommunerna har ansvar för tillsynen över strandskyddsområden (2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen) och länsstyrelserna har ansvar för strandskyddet i de områden som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning (2 kap. 7 § miljötillsynsförordningen).

Länsstyrelsen utövar även tillsyn och kontroll över detaljplaner som upphäver strandskyddet genom granskning och överprövning av detaljplaner enligt 5 kap. 22 § och 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

Samtliga tillsynsmyndigheter ska enligt 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen upprätta en samlad tillsynsplan för verksamhetsåret som ska ange hur tillsynen ska genomföras. Det framgår dock av SOU 2020:78 att tillsynsplaner endast upprättats i begränsad omfattning.⁴¹

⁴⁰ SOU 2015:108 s. 123.

⁴¹ SOU 2020:78 s. 110.

I frågor som rör tillämpningen av strandskyddsreglerna i miljöbalken har Naturvårdsverket ansvar för tillsynsvägledning enligt 3 kap. 2 § första stycket miljötillsynsförordningen, medan länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för att ge tillsynsvägledning i länet (3 kap. 16 § miljö-tillsynsförordningen). I detta ingår att utvärdera och följa upp kommunernas tillsyn och ge stöd för utvecklande av tillsynen.⁴²

Ett beslut i ett ärende om strandskyddsdispens som har börjat i kommunen kan överklagas till länsstyrelsen, och därefter vidare till mark- och miljödomstol samt till Mark- och miljööverdomstolen, men där krävs prövningstillstånd för att överprövning ska ske.

3.6.2 Vad innebär tillsyn?

Tillsyn enligt miljöbalken beskrivs i balkens 26:e kapitel. I Naturvårdsverkets vägledning om tillsyn enligt miljöbalken definieras tillsyn som kontrollerande åtgärder som direkt syftar till att enskilda följer reglerna.

Tillsyn ska främja miljöbalkens syfte att uppnå en hållbar utveckling. Vidare avser tillsyn enligt miljöbalken enbart verksamhet som rör regelefterlevnad och som riktas direkt mot ett tillsynsobjekt.⁴³ Under 2020 gjordes en lagändring som gav begreppet tillsyn en lite tydligare beskrivning. Med tillsyn avses enligt 26 kap. 1 § miljöbalken att tillsynsmyndigheten ska

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i punkten 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter klagomål i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalkens regler och myndigheternas och domstolarnas beslut efterlevs samt vidta de åtgärder

⁴² Prop. 2021/22:168 s. 27.

⁴³ Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken*.

som behövs för att verksamhetsutövare ska följa reglerna.⁴⁴ Tillsyn innefattar även rådgivning till allmänhet och verksamhetsutövare till exempel om skyldighet att söka dispens och andra skyldigheter.⁴⁵ Tillsyn omfattar även handläggning av överträdelser som upptäcks eller anmäls till myndigheten.

Sedan 2020 finns en bestämmelse i miljöbalken som stadgar att länsstyrelsen får förelägga en kommun som inte fullgör de skyldigheter som följer av tillsynsuppdraget att avhjälpa bristen (26 kap. 8 § miljöbalken). Bestämmelsen omfattar all typ av tillsyn enligt miljöbalken och innefattar även administrativa åtgärder kring tillsynen som behovsutredningar och planer för tillsynen.

3.6.3 Sanktioner

Den som bryter mot strandskyddsreglerna kan dömas för brott mot områdesskydd (29 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken), vilket kan ge böter eller fängelse i högst två år. Detta gäller i fall där någon med uppsåt eller av oaktsamhet i ett strandskyddsområde uppför nya byggnader eller vidtar andra åtgärder som är förbjudna enligt 7 kap. 15 § miljöbalken.

Vid en prövning av om ansvar kan dömas ut ska det först prövas om ansvar i stället kan utdömas för miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken) eller artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken).

⁴⁴ Naturvårdsverket, *Tillsyn enligt miljöbalken*.

⁴⁵ Naturvårdsverket och Boverket, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning* (handbok 2009:4, utgiven 2012) s. 101.

4 Våra utgångspunkter

4.1 Utgångspunkter för utredningen

I våra direktiv (se bilaga 1) framhålls att föreslagna ändringar ska ta tillräcklig hänsyn till de varierade förutsättningar som råder i dag för olika näringsidkare och se till behoven för att förbättra för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppfylla livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion i hela landet. Vid utformningen av förslagen ska hänsyn även tas till strandskyddets syften, berörda miljö kvalitetsmål, samt landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

4.1.1 Miljö kvalitetsmålen

Sveriges miljömål är det nationella genomförandet av den miljömässiga dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Miljö målen består av ett generationsmål och 16 miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålen, som är beslutade av riksdagen, beskriver det tillstånd i miljön som Sveriges miljöarbete ska leda till. I utredningens direktiv framhålls att hänsyn ska tas till berörda miljö kvalitetsmål.

Generationsmålet har formulerats av riksdagen och är det övergripande målet för miljöpolitiken. Detta är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

De areella näringarna är viktiga för den gröna omställningen. Skogsbruket bidrar i klimatarbetet i form av biobränsle från restprodukter, men även då skogarna binder en stor mängd koldioxid. Vidare är jordbrukets djurhållning viktig för den biologiska mångfalden i ängs- och betesmark.

Utredningen om översyn av strandskyddet, M 2019:01, identifierade att strandskyddet har en särskild betydelse för sex av miljö kvalitetsmålen. Dessa var Ett rikt växt- och djurliv, God bebyggd miljö, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker samt Grundvatten av god kvalitet.

För denna utredning med ett specifikt uppdrag gällande undantagsbestämmelsen och de areella näringarna kan även bland annat miljö kvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap vara av stor relevans.

Hav i balans samt levande kust och skärgård

Riksdagen har beslutat att detta mål innebär att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.¹

Jord- och skogsbruket i skärgården är en förutsättning för att hålla skärgården levande. Jord- och skogsbruket i skärgården har betydelse för landskapens natur- och kulturvärden samtidigt som dessa näringar ger den bofasta befolkningen möjlighet att bo kvar i skärgården.

Miljömålet innebär också att grunda kustnära miljöer ska präglas av en rik biologisk mångfald och av en naturlig rekrytering av fisk samt erbjuda livsmiljöer och spridningsvägar för växt- och djurarter.² Naturvårdsverket har i årliga utvärderingar av miljö målen påtalat att mycket tyder på att grunda områden är de som är mest påverkade av fysisk påverkan och övergödning.³

Levande sjöar och vattendrag

Riksdagen har definierat detta miljö mål som att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och att deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kultur-

¹ *Havet och människan*, SOU 2020:83 s. 152.

² Regeringens skrivelse 2017/18:265 s. 69–70.

³ Naturvårdsverket, *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljö mål 2020* (rapport 6919) s. 262–263.

miljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas. Sjöar och vattendrag utsätts för påverkan från många håll, till exempel från skogsbruk, jordbruk, industrier och vattenkraftverk. Växt- och djurarter är beroende av att vattendrag kan flöda fritt liksom av att vattenståndet kan variera naturligt.⁴

Levande skogar

Mer än halva Sveriges yta täcks av skog. Riksdagen har definierat detta mål som att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Skogens miljö-tillstånd påverkas av skogsbrukets intensitet och metoder. Det påverkas även av om olika former av hävd, som exempelvis skogsbete, ökar eller minskar, liksom av naturliga störningar, som skogsbränder.⁵

Ett rikt odlingslandskap

Riksdagen har definierat detta miljömål som att odlingslandskapet och jordbrukslandskapet värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas, samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.⁶ I delar av landet har jordbruket blivit alltmer specialiserat och intensivt, medan marker i andra delar av landet inte brukas längre och gårdar läggs ner. Jordbruk i hela landet en förutsättning för att nå miljömålen. Tendensen är att jordbruken blir färre, men större. Utvecklingen vad gäller antalet jordbruksföretag totalt och arealen åkermark visar att arealen åkermark minskar, men inte alls i samma takt som antalet företag. Sedan 1975 har antalet jordbruksföretag minskat med cirka 60 procent, medan arealen åkermark har minskat med 15 procent. Detta betyder att arealen åkermark per företag har mer än fördubblats, från 23 till 47 hektar.⁷ När det gäller antalet jordbruksföretag med nötkreatur har antalet företag minskat med drygt 80 procent sedan 1975 och antalet nötkreatur med cirka 23 procent. Det innebär att antalet

⁴ Sveriges Miljömål, sverigesmiljomal.se.

⁵ Sveriges miljömål, sverigesmiljomal.se.

⁶ Sveriges miljömål, sverigesmiljomal.se.

⁷ Sveriges Miljömål, sverigesmiljomal.se.

företag blir färre, men även att de finns på färre platser än tidigare. Antalet nötkreatur per företag har ökat med 300 procent, från 22 till 95 djur per företag.

4.1.2 Den svenska landsbygdspolitiken

Riksdagen har angett att det övergripande målet för den svenska landsbygdspolitiken är en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Näringsliv och företagande liksom samhällsplanering och bostadsbyggande framhålls som viktigt för landsbygdsutvecklingen. Vidare identifieras landsbygderna som en tillgång för att möta de utmaningar som klimatförändringarna medför.

Tre delmål

Förutom det övergripande målet för den svenska landsbygdspolitiken finns tre delmål som ska ge ökad tydlighet och samstämmighet mellan olika politikområden. De tre delmålen är avsedda att integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Det första delmålet Hållbar tillväxt avser att landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagssamhet och sysselsättning ska vara långsiktigt hållbar samtidigt som miljömålen nås. Det andra delmålet Cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser innebär att landsbygderna ska bidra till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppnås. Klimatet, landskapet och de attraktiva natur- och kulturmiljöerna gör att det finns goda möjligheter för hållbar tillväxt och utveckling av besöksnäringarna. Det tredje delmålet Attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder innebär att det ska finnas likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna. Landsbygdernas långsiktiga utveckling är beroende av i vilken utsträckning människor vill och kan bo, leva och verka där.

Som påpekas i SOU 2020:78 är de gröna näringarna och andra platsbundna näringar centrala för landsbygdens framtida utveckling. En viktig uppgift för en sammanhållen landsbygdspolitik är att skapa bättre

förutsättningar för de gröna näringarna och andra platsbundna näringar att utvecklas och stärkas. De platsbundna näringarna och deras betydelse för omställningen till ett hållbart samhälle ger landsbygderna en unik utgångspunkt för innovationsdriven tillväxt och utveckling.⁸

4.1.3 Den svenska livsmedelsstrategin

En viktig anknyttande fråga till de tre delmålen i landsbygdspolitiken är den nationella livsmedelsstrategin som antogs av riksdagen 2017.⁹ Den svenska livsmedelsstrategin tar sikte på 2030 och har som övergripande mål en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål ska nås. Syftet är att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till en hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen ska svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad.

Tre strategiska områden

Förutom det övergripande målet innehåller livsmedelsstrategin mål för tre strategiska områden. Målet för området Regler och villkor är att utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Detta genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten. Det strategiska området Konsument och marknad har som mål att konsumenterna ska ha högt förtroende för livsmedlen och kunna göra medvetna och hållbara val. Marknaden ska kännetecknas av en väl fungerande konkurrens. Den svenska livsmedelsexporten ska ges förutsättningar att möta efterfrågan på relevanta marknader. Målet för det strategiska området Kunskap och innovation ska vara att understödja kunskaps- och innovationssystemet för att bidra till ökad produktivitet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion av livsmedel.

Regeringen har aviserat att man under 2023 inleder arbetet med en uppdaterad livsmedelsstrategi.

⁸ Prop. 2017/18:179 s. 32.

⁹ Prop. 2021/22:168 s. 31.

5 Undantagsbestämmelsens omfattning

Vårt uppdrag angående undantagsbestämmelsens omfattning är dels att förtydliga undantaget, dels att analysera om ytterligare verksamheter, exempelvis gårdsbaserat vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism, ska läggas till i uppräkningsdelen i undantagsbestämmelsen. Vi kommer nedan att redogöra närmare för våra reflektioner över uppdraget. Vad gäller frågan om ytterligare verksamheter ska läggas till i uppräkningsdelen i undantagsbestämmelsen bedömer vi att vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen, dock inte övriga näringar. Vi anser också att det finns behov av en vägledning om tillämpningen. Vi anser härutöver att det bör införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att gynna småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden.

5.1 Reflektioner över vårt uppdrag

5.1.1 Uppdraget att förtydliga undantaget

I samband med remissarbetet med betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, framförde flera remissinstanser att undantaget för de areella näringarna är svårt att tillämpa, och att det råder osäkerhet om vilka åtgärder eller anläggningar som omfattas av bestämmelsen.

Vid vår analys av undantagsbestämmelsens konstruktion framgår att det är flera olika krav som ska vara uppfyllda för att undantaget ska vara tillämpligt. Vissa av dessa krav framgår endast av förarbeten eller rättspraxis. Den enskilde behöver göra ett antal bedömningar som alla framstår som relativt komplexa för att avgöra om undantagsbestämmelsen gäller. Kommunens handläggare kan kontaktas

för rådgivning, vilka kan ge vägledning gällande om undantaget är tillämpligt eller inte. Även med denna möjlighet till rådgivning framstår det rimligtvis i många fall som osäkert för den enskilde näringsidkaren om det är möjligt att uppföra en viss anläggning eller att vidta en viss åtgärd. Det kan röra sig om ganska stora anläggningar och åtgärder som är förbundna med avsevärda investeringar. En felbedömning av om undantagsbestämmelsen gäller kan leda till att näringsidkaren vid en framtida tillsyn får ta ner sin anläggning och denne kan även bli föremål för sanktioner. Denna osäkerhet kring tillämpningen skulle kunna antas leda till ett underutnyttjande och att undantagsbestämmelsen därigenom inte används fullt ut på det sätt som varit avsikten.

För att undvika denna rättsosäkerhet är det möjligt att lämna in en dispensansökan hos kommunen, men i första hand åberopa att undantagsbestämmelsen gäller, och på detta sätt få prövat om dispens krävs för anläggningen eller åtgärden eller inte. Det kan dock inte ha varit avsikten med undantagsbestämmelsen att man ska agera på detta sätt, utan undantaget måste rimligen vara avsett att kunna tillämpas utan en dispensansökan med tillhörande ansökningsavgift. Sanktionerna för att i strid med miljöbalkens regler ha uppfört en anläggning eller vidtagit en åtgärd är samtidigt relativt långtgående.

Det är vidare problematiskt att det saknas statistik och en klar bild av vilka branscher som skulle ha nytta av att omfattas av undantagsbestämmelsen, liksom deras reella behov och vilka hinder de stöter på. Detta ser utredningen som en följd av att tillämpningen av undantaget inte förekommer som ärenden hos kommunerna i egentlig mening. Det förekommer visserligen att kommunerna stöter på undantagsbestämmelsen genom att de utövar tillsyn över strandskyddet, antingen på eget initiativ eller eftersom de mottagit klagomål. Vidare kommer kommunerna i kontakt med undantagsbestämmelsen i de fall en näringsidkare söker dispens för en åtgärd eller anläggning som omfattas av undantaget. Det förs dock ingen statistik för ärenden där undantagsbestämmelsen åberopas. Det förefaller som att omfattningen av tillämpningen av undantaget är osäker i nuläget, och att det inte på något tillförlitligt sätt går att få fram mer information om i vilka fall och hur ofta det används.

5.1.2 Uppdraget att analysera om ytterligare verksamheter bör omfattas av undantagsbestämmelsen

I direktiven framhålls att de areella näringarna är viktiga genom sin produktion av livsmedel och andra varor, jobb, företagande och export samt genom de positiva miljöeffekter de ofta ger upphov till. Detta bidrar enligt direktiven på många sätt till attraktionskraft, landsbygdens ekonomi, kulturmiljövård, biologisk mångfald och klimatnytta. Vidare anges att jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga gårdsbaserade näringar i dag utgörs av såväl stora som mindre verksamheter som antingen kan vara specialiserade eller diversifierade med inkomster från exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion som viktiga delar. Dessutom påpekas att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva få allt fler ben att stå på för att vara lönsam. Ett tillskott skulle då enligt direktiven kunna vara gårdsbaserad fiskodling samt olika former av naturturistverksamhet, till exempel turridding, jakt- eller fisketurism.

I direktiven synes fisketurism ses som en del naturturismen. I andra sammanhang verkar det i stället göras skillnad på naturturism och fisketurism.¹ Utredningen bedömer att denna skillnad inte har någon påverkan på våra förslag och använder därför de två uttrycken oberoende av varandra.

Enligt direktiven omfattas småskaligt fiske av exempelvis fisk och kräftor där fångsten avyttras av fiskebegreppet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Om man däremot inom ramen för gårdsverksamheten upplåter och säljer fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster bedöms detta i dagsläget inte som en del av den areella näringen fiske, utan som en sidoverksamhet och omfattas därför inte av undantaget. Denna typ av turistverksamhet kan dock enligt direktiven utgöra ett viktigt tillskott till ekonomin för en gårdsbaserad verksamhet.

Vidare konstateras i direktiven att behovet av en översyn av undantagen för de areella näringarna har belysts i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78. Där anges också att merparten av de remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet tillstyrker förslaget om en utredning. Flera remissinstanser framför enligt direktiven att bland annat anläggningar för besöksnäring, däribland fisketurism, bör omfattas av undantaget,

¹ Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd*, s. 13.

medan andra remissinstanser framför en oro för att utredningens förslag om lättnader i strandskyddet sammantaget riskerar att få långtgående konsekvenser för såväl friluftslivet som växt- och djurlivet.

Utredningen om översyn av strandskyddet, M 2019:01, framhöll i sitt betänkande att regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.² Utredningen hänvisade bland annat till att frågor om undantagen för de areella näringarna har aktualiserats av bland andra LRF och Sveriges Fiskevattenägareförbund. Organisationerna anser enligt utredningen att begreppet fiske måste omfatta gårdsbaserad fiskerier, det vill säga även gårdsbaserad fisketurism. Utredningen angav att den delar uppfattningen att fisketurism bör ingå som en del i näringsverksamhet kring fiske, men konstaterade att det inte har funnits tid och möjlighet att närmare utreda behovet av författningsändringar i bestämmelserna om undantagen för de areella näringarna i strandskyddsreglerna.

I prop. 2021/22:168 instämmer regeringen med utredningen och huvuddelen av remissinstanserna i ställningstagandet att det bör utredas hur undantag från strandskyddet för de areella näringarna på ett mer ändamålsenligt sätt kan genomföras i lagstiftningen.³ Regeringen anger i propositionen att ett antal remissinstanser menar att undantaget för de areella näringarna är otydligt och svårt att tillämpa, samt att ett flertal remissinstanser påpekar att det borde bli enklare att tillämpa undantaget för småskaliga verksamheter som ofta har en positiv påverkan på bland annat natur- och kulturmiljön och öppna landskap. Flera remissinstanser framför enligt propositionen att bland annat anläggningar för besöksnäring, däribland fisketurism, bör omfattas av undantaget.⁴

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att strandskyddslagstiftningen bör reformeras och att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag om ett reformerat strandskydd.⁵ Enligt tillkännagivandet bör strandskyddet förändras och göras mer flexibelt för att bland annat förbättra förutsättningarna för jordbruksnäringarnas utveckling och annan näringsverksamhet.⁶ Näringsutskottet anger bland annat följande i sitt ställningstagande:

² SOU 2020:78 s. 211.

³ Prop. 2021/22:168 s. 111.

⁴ Prop. 2021/22:168 s. 110.

⁵ Bet. 2017/18:NU19, punkt 15, rskr. 2017/18:359.

⁶ Bet. 2017/18:NU19 s. 72.

Utskottet föreslår därför att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att strandskyddet bör förändras och göras mer flexibelt för att underlätta byggande i strandnära lägen, och därmed förbättra förutsättningarna för boende, jordbruksnäringarnas utveckling, verksamheter i skärgården och annan näringsverksamhet.⁷

Nedan redogör vi för bakgrunden för några av de näringar som omnämnts i våra direktiv och som eventuellt skulle kunna inkluderas i undantagsbestämmelsen.

Vattenbruk

Vattenbruk, även kallat akvakultur, är ett samlingsnamn för produktion av vattenlevande djur och växter som innefattar bland annat fiskar, kräftdjur, musslor och alger.⁸ Sett till hur mycket protein som produceras i förhållande till använd foder mängd är uppfödd fisk mycket effektivt för köttproduktion.⁹ Ett mer omfattande svenskt vattenbruk skulle kunna leda till mer kontroll över fisken som livsmedel, leda till kortare transporter och ge fler arbetstillfällen på landsbygden.

I prop. 2008/09:119 påpekas att Sveriges 200 mil kust och runt 100 000 sjöar är en unik resurs som ger goda förutsättningar för vattenbruk runt om i landet. Odlingen i Sverige omfattar fisk, skaldjur och alger. Enligt Swemarc är 74 procent av den sjömat som äts i Sverige importerad, och när det gäller odlad fisk är 90 procent av konsumtionen i Sverige importerad.¹⁰ Swemarc har vidare framhållit att vattenbruket övergripande är en mycket hållbar näring jämfört med den produktion av proteinkällor som sker på land, och att det finns stor potential för att öka livsmedelsproduktionen genom vattenbruk.

Livsmedelsstrategin framhåller att ett hållbart och diversifierat vattenbruk som producerar hälsosamma livsmedel ska främjas och stödjas.¹¹ I sitt remissvar till SOU 2020:78 framhåller Jordbruksverket vattenbruk som ett område som borde läggas till i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som ett självständigt begrepp.¹² Jordbruksverket påpekade då att Sverige har goda förutsättningar för vattenbruk runt om i landet

⁷ Bet. 2017/18:NU19 s. 79–80.

⁸ Svenskt vattenbruk, www.svensktvattenbruk.se.

⁹ Svenskt vattenbruk, www.svensktvattenbruk.se.

¹⁰ Uppgifter från Swemarc (Nationellt Center för marin vattenbruksforskning vid Göteborgs universitet).

¹¹ *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, prop. 2016/17:104 s. 59.

¹² Remissvar SOU 2020:78 från Jordbruksverket.

och detta skulle kunna utvecklas till en viktig hållbar näring förutsatt att denna bransch ges möjlighet till breddning och anpassning till lokala förhållanden. Vattenbruk bedrivs ofta i öppet vatten som hav, sjöar och kraftverksdammar. För att kunna bedriva verksamheten är man beroende av byggnader i anslutning till anläggningen vilket ofta är strandskyddat område.

När det gäller vilka anläggningar och åtgärder som kan vara aktuella när det gäller placering inom strandskyddsområdet kan detta exempelvis vara kajer, pirar, bryggor samt byggnader för utrustning och foder. Det krävs vanligen att byggnader och anläggningar uppförs inom strandskyddat område, i vissa fall kan då även grävning bli aktuellt.

Det kan även finnas behov av anläggningar som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda hela eller delar av produktionsområdet. Syftet med detta är att undvika att allmänheten med sin närvaro stressar exempelvis fisken i anläggningen, eller att båtar kör in i anläggningen och orsakar skador. Det kan också finnas risk för sabotage. För landbaserade fiskodlingar krävs ledningar för att pumpa vatten som dras över strandskyddat område. Ledningar kan behövas både för att pumpa vatten in i anläggningen och för att släppa ut processvatten från anläggningen. Själva byggnaderna kan ibland placeras utanför det strandskyddade området beroende på markförhållandena på platsen.

Branschorganisationen Matfiskodlarna har framfört till utredningen att det finns en mångfald av olika produktionssystem och tekniker inom vattenbruket bland annat beroende på om det är djur eller växter som produceras. Produktionssystem kan också bero på vilket livsstadie som produceras, samt vilken art. Ett produktionssystem kan antingen lokaliseras i hav, sjöar och vattendrag eller på land. När en anläggning lokaliseras på land behöver yt- och/eller grundvatten pumpas till och från anläggningen där djuren eller växterna ska produceras. Oavsett om anläggningen lokaliseras i vatten eller på land innebär det att hela eller delar av anläggningen behöver vara i eller nära en vattenkälla, vilket betyder att verksamheten oftast bedrivs helt eller delvis i strandskyddat område. Hur stor del av anläggningen som behöver vara lokaliserad inom strandskyddat område beror på bland annat vilken art som ska produceras, samt kan även variera över året. Vintertid kan exempelvis en fiskodling behöva flyttas mer

strandnära för att undvika vågor, is och kraftiga strömmar under vinterperioden.

Enligt Matfiskodlarna är det flera olika registreringar, anmälningar, tillstånd och godkännanden som krävs för att få starta en verksamhet. Det är vanligt att dessa tidsbegränsas och att det är olika tider för de olika besluten. Det är också vanligt att överklaganden sker och att dessa processer inte är samordnade tidsmässigt. När det gäller strandskyddsregelverket söker näringsidkaren dispens. För de näringsidkare som utredningen varit i kontakt med har dispens som längst getts för fem till sex år åt gången. Att söka dispens är också förknippat med en avgift om cirka 10 000 kronor i nuläget.

Jordbruksverket har utrett vattenbruk inom ramen för ett regeringsuppdrag och skriver att det i utredningen framkommit att olika tillsynsmyndigheter tolkar undantaget för de areella näringarna i 7 kap. 16 § miljöbalken olika. Enligt uppgift till Jordbruksverket görs ibland tolkningen att vattenbruket utgör en del av fisket varför anläggningar för vattenbruk bedömts falla inom undantagets tillämpningsområde. Andra myndigheter har gjort bedömningen att vattenbruket inte utgör en del av fisket och därför har dispens från strandskyddet krävts. Detta resulterar i att strandskyddsbestämmelserna tolkas olika och att vattenbrukare behandlas olika i olika kommuner och län.¹³

Gårdsbaserad fisketurism

Fisket i enskilda vatten tillhör enligt 9 § fiskelagen (1993:787) fastighetsägaren. Varje svensk medborgare har dock rätt att fiska i sådana vatten i den omfattning och på det sätt som anges i bilagan till lagen. Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten framgår av lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. Det finns allmänt vatten i havet och i de fyra sjöarna Vänern, Vättern, Hjälaren och Storsjön i Jämtland. Inget annat vattenområde i Sverige är allmänt vatten (1 § samma lag).

Fiskerätten, eller fiskevattnet, är enligt Sveriges fiskevattenägareförbund ett areellt produktionsmedel på lantbruksfastigheten på samma sätt som jord och skog. Vill man bedriva näringsverksamhet kring det areella produktionsmedlet fiskevatten finns det enligt för-

¹³ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter*, bilaga s. 36.

bundet två möjligheter: dels att bedriva småskaligt fiske och avyttra fångsten som livsmedel, dels att inom ramen för gårdsverksamheten upplåta och sälja fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster. Förbundet anser att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken bör omfatta den gårdsbaserade fisketurismen som framhålls ha behov av exempelvis sjöbodas, båtbyggor, sjösättningsramper, vindskydd och andra serviceanordningar nära vattnet för att en verksamhet ska kunna bedrivas. Förbundet menar vidare att det även ofta finns behov av stugor för boendeändamål, men att sådana byggnader bör behandlas inom ramen för en dispensprövning.¹⁴

Begreppet gårdsbaserad återkommer i flera sammanhang i direktiven. Där talas bland annat om gårdsbaserad diversifiering och gårdsbaserad fisketurism. Uttrycket gårdsbaserad fisketurism har ingen legaldefinition, men det används bland annat i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, och i Sveriges Fiskevattenägareförbunds remissvar över detsamma. I betänkandet anges:

Gårdsbaserad fiskenäring bygger på att man tar tillvara den naturliga resursen fisk som finns i gårdens fiskevatten. Det finns möjlighet att bedriva småskaligt fiske och avyttra fångsten av till exempel fisk och kräftor som livsmedel, vilket brukar kallas yrkesfiske. En annan möjlighet är att man inom ramen för gårdsverksamheten upplåter och säljer fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster. Det senare brukar kallas gårdsbaserad fisketurism. Fisketurister betalar för sitt fiske, hyr gårdens båtar och kan även köpa fiskeguidning, men kan också kombinera sin vistelse med andra upplevelser i trakten.¹⁵

Mot bakgrund av vad som anges i direktiven och det angivna betänkandet bedömer utredningen att med gårdsbaserad fisketurism avses som utgångspunkt en fisketurism som bedrivs på enskilt vatten. Vi kan mot samma bakgrund sluta oss till att avsikten är att fisketurismverksamheten ska utgå från en specifik fastighet, men att själva fiskandet kan bedrivas på såväl den specifika fastighetens enskilda fiskevatten som med stöd av fiskekort eller annan upplåtelse inom ett gemensamt förvaltad fiskevårdsområde. De åtgärder som behövs för fisketurismverksamheten – och för vilka det efterfrågas ett undantag från strandskyddet – bör rimligen avse platser inom den fastighet som fisketurismverksamheten utgår från.

¹⁴ Remissvar SOU 2020:78 Sveriges Fiskevattenägareförbund M 2020/02032.

¹⁵ SOU 2020:78 s. 215.

Naturturism

I betänkandet *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*, SOU 2017:95, anges att det inte finns någon officiell definition av naturturism. Vidare konstateras att Visit Sweden och Svensk Turism har enats om att ”naturturism är förflyttad konsumtion i form av aktiviteter, boende, måltider och andra turismtjänster där själva naturupplevelsen är i centrum”. Därutöver beskrivs att turismforskningsinstitutet Etour vid Mittuniversitetet föreslår den bredare definitionen ”naturturism omfattar människors aktiviteter när de vistas i naturområden utanför sin vanliga omgivning”.¹⁶ Naturvårdsverket har i redovisningen *Landsbygdsutveckling och naturturism* från 2021 använt sig av den definition som Etour har föreslagit.¹⁷

I Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* framhålls att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva flera ben att stå på för att vara lönsam. Ett sådant tillskott skulle enligt Strandskyddsdelegationen kunna vara olika former av turistverksamhet, till exempel naturturism, turridding eller fisketurism.

I sitt remissvar till SOU 2020:78 nämner Skärgårdarnas riksförbund besöksnäringen som en näring som borde ingå i undantagsbestämmelsen. Detta då en stor del av företagen i skärgården har besöksnäring som en viktig inkomstkälla kombinerat med jordbruk och ibland även fiske.¹⁸

I propositionen *En sammanhållen politik för Sveriges landsbygder*, prop. 2017/18:179, framhålls att besöksnäringen bidrar till hållbar tillväxt och utveckling i hela Sverige, men att det bedöms finnas en outnyttjad potential för besöksnäringen i landsbygderna. Av propositionen framgår att Sveriges kommuner och regioner (SKR) har tagit fram en studie som visar att landsbygdskommuner som har en betydande besöksnäring också ser positiva effekter på ökad sysselsättning, större serviceutbud inom flera branscher, ökat nyföretagande samt bättre dagligvaruhandel.¹⁹

¹⁶ Betänkandet *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*, SOU 2017:95 s. 265.

¹⁷ Naturvårdsverket, *Landsbygdsutveckling och naturturism – Redovisning av ett regeringsuppdrag*, 2021.

¹⁸ Remissvar SOU 2020:78 från Skärgårdarnas riksförbund.

¹⁹ Prop. 2017/18:179 s. 42.

5.2 Utredningens överväganden och förslag

Med utgångspunkt i våra uppdrag i direktiven skulle det ha varit möjligt för oss att komma fram till att den befintliga uppräkningslista som görs i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, där termerna jordbruk, skogsbruk, fiske och skogsbruk nämns, redan är den mest ändamålsenliga. Som framgår nedan finner vi dock övertygande skäl för att även vattenbruk framöver bör omfattas av undantagsbestämmelsen.

I fråga om uppdraget att förtydliga undantagsbestämmelsen konstaterar vi att den osäkerhet som finns vad gäller undantagsbestämmelsens räckvidd och tillämpning kan antas leda till ett visst underutnyttjande av undantagsbestämmelsen. Om det är så att undantagsbestämmelsen inte används på grund av osäkerhet om dess tillämpningsområde är detta naturligtvis inte optimalt. Det är till exempel inte i överensstämmelse med intentionerna i livsmedelsstrategin om att öka Sveriges livsmedelsproduktion, i ljuset av målet om ökad försörjningstrygghet. Det är samtidigt möjligt att undantagsbestämmelsen i viss utsträckning används, dock i strid med intentionerna i lag och förarbeten. Sammanfattningsvis är det svårt att veta mer om hur undantaget används och om det görs på ett riktigt sätt i och med att det saknas statistik och en överblick över hur bestämmelsen används.

Flera som utredningen varit i kontakt med har framfört hur viktigt det är med ökad tydlighet gällande hur undantagsbestämmelsen ska tillämpas då det finns osäkerhet kring detta i dag.

I dag finns främst ledning kring undantagsbestämmelsens tillämpningsområde att hämta i förarbetena och i praxis. Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* är den enda skrift som samlar praxis på området, och den uppdateras inte. Domstolarnas praxis utvecklar tillämpningsområdet och räckvidden av undantaget utifrån de frågeställningar och mål som tas upp i domstolen. Möjligen kan detta bli en något oförutsägbar utveckling. Det skulle samtidigt kunna ses som en ändamålsenlig utveckling, eftersom det är de frågor där behov av klargöranden finns som når prövningssmyndigheterna och domstolarna.

5.2.1 Vattenbruk bör omfattas av undantagsbestämmelsen, dock inga ytterligare näringar

Förslag: Vattenbruk läggs till i uppräknningen i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Ytterligare verksamheter, exempelvis gårdsbaserad fisketurism, läggs inte till i uppräknningen.

Vattenbruk

Utredningen ansluter sig till Jordbruksverkets tidigare bedömning att vattenbruk bör läggas till som ett självständigt begrepp i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.²⁰ Bedömningen är i linje med Sveriges livsmedelsstrategi, där det framgår att ett svenskt hållbart och diversifierat vattenbruk ska främjas och stödjas, och direktiven till Fiske- och vattenbruksutredningen, N 2022:06.

För vattenbruk finns dessutom ytterligare regelverk vad gäller bland annat samråd, tillstånd eller anmälan och som i stora delar kan sägas hantera de miljömässiga delarna av strandskyddet.²¹

I Jordbruksverkets utredning framkom att vattenbrukare upplever att det är svårt att få dispens från strandskyddsbestämmelserna för att bygga för verksamheten nödvändiga byggnader inom strandskyddat område. Det är också relativt vanligt att besluten om strandskyddsdispens överklagas. För de vattenbrukare som fått dispens från strandskyddsbestämmelserna är det vanligt att besluten tidsbegränsas, vilket försvårar för långsiktiga satsningar.

Förslaget att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen innebär en administrativ förenkling för vattenbruksverksamheter inom strandskyddat område. Primärt är detta en förenkling för nyetableringar och för de vattenbrukare som har tidsbegränsade beslut om strandskyddsdispens. Enligt Jordbruksverket har en del vattenbrukare uppgett att dispens brukar ges för fem år, medan andra uppgett att de brukar få dispens för tio år. För vattenbruksföretagen innebär förslaget att inkludera vattenbruk som en areell näring besparingar vad gäller tid och kostnader.²² Vattenbruken har beskrivit de kostnader

²⁰ N2018/04401/FJR, N2018/01819/FJR.

²¹ Utredningens direktiv, se bilaga 1.

²² Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter*, bilaga s. 39.

som uppstår på grund av strandskyddet som främst bestående av kostnader för överklaganden, advokatkostnader och kostnader för undersökningar som krävs vid dispensansökningar. Det finns även indirekta kostnader då det kan vara svårt att planera verksamheten i nuläget.²³

Vid utredningens möte med det tvärvetenskapliga forskningscentrumet Swemarc vid Göteborgs universitet framfördes att vattenbruk övergripande är en mycket hållbar näring jämfört med den produktion av protein som sker på land. Om vattenbruk skulle omfattas av undantagsbestämmelsen för areella näringar skulle detta möjliggöra expansion av näringen och kunna realisera den potential som många anser finns för denna näring. Även vid kontakter med Fiske- och vattenbruksutredningen har det framkommit att det skulle vara till stor fördel för näringen om den skulle inkluderas i undantagsbestämmelsen.

Utredningen har valt att inte avgränsa tillägget i undantagsbestämmelsen gällande vattenbruk till att enbart avse gårdsbaserat vattenbruk. Utredningens direktiv hänvisar till Jordbruksverkets svar på ett regeringsuppdrag där myndigheten som nämns ovan föreslår att vattenbruk bör läggas till i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Jordbruksverket har inte begränsat detta till att enbart gälla gårdsbaserat vattenbruk. Det finns heller inte, såvitt vi kunnat få fram, en definition av vad gårdsbaserat vattenbruk utgör. Frågan om vad som avses med gårdsbaserat vattenbruk har lyfts med experter på Jordbruksverket som inte var bekanta med denna terminologi. Det är möjligt att termen gårdsbaserat vattenbruk syftar på vattenbruk som bedrivs på jordbruksfastigheter och lantbruksenheter. Även om våra direktiv nämner gårdsbaserat vattenbruk anser vi inte att vårt förslag går utöver vårt uppdrag, då Jordbruksverkets rekommendation om att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen, vilken också nämns i våra direktiv, inte är begränsad till att gälla enbart gårdsbaserat vattenbruk.

När det gäller en definition av vad som avses med termen vattenbruk anser utredningen att detta ska kopplas till vad som föreslås i Fiske- och vattenbruksutredningens betänkande *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74, där det föreslås att en definition av vattenbruk tas in i 11 kap. miljöbalken. Denna definition föreslås vara ”*uppfödning eller odling av vattenlevande orga-*

²³ Jordbruksverket, bilaga II s. 6.

nismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismen förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna”.²⁴ Detta är i huvudsak samma definition som används inom EU:s gemensamma fiskeripolitik.²⁵

Som nämns ovan finns det gällande vattenbruk regelverk som gäller samråd, tillstånd eller anmälan och som kan sägas hantera de miljömässiga aspekterna av strandskydd.

Fiske- och vattenbruksutredningen har i betänkandet *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74, anfört att alla vattenbruk kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet även om miljöpåverkan kan skilja sig åt beroende på bland annat produktionsform, organism och verksamhetens lokalisering.²⁶ Fiske- och vattenbruksutredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251) om anmälningsplikt för vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden. Anmälningsplikt föreslås även gälla för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Detta förslag innebär att dessa vattenbruk blir anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter som ska prövas enligt 9 kap. miljöbalken, vilket bland annat innebär att en lokaliseringsprövning enligt 2 kap. miljöbalken ska göras. Samtidigt föreslås ett utvidgat undantag från kravet på tillstånd för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § miljöbalken, vilket i dag enbart undantar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor och kräftdjur till att omfatta utförande av anläggning för allt vattenbruk.

Att förutom den lokaliseringsprövning som ska göras enligt vad som beskrivs ovan även söka dispens från strandskyddsbestämmelsen, skulle innebära en dubbelprövning av lokaliseringen, vilket inte rimmar med intentionerna att främja vattenbruk som näring.

I 9 kap. 3 § plan- och bygglagen (2010:900) anges att det inte krävs bygglov för en ekonomibyggnad som är avsedd för jordbruk, skogsbruk eller ”annan liknande näring”, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av detaljplan. Fiske, och även rennäring har i praxis ansetts vara sådana andra liknande näringar som inte kräver bygglov. Utredningen har övervägt om vi skulle föreslå att vattenbruk läggs

²⁴ *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74 s. 25.

²⁵ A.a.

²⁶ A.a. s. 26.

till även i 9 kap. 3 § PBL. Vi har dock stannat vid att inte föreslå detta, utan anser att praxis får utvisa om vattenbruk kommer att ingå i termen ”annan liknande näring”, på samma sätt som fiske och renskötsel.

Gårdsbaserad fisketurism med mera

Inom ramen för vår analys av om exempelvis gårdsbaserad fisketurism bör läggas till i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken har vi bland annat undersökt bakgrunden till att bestämmelsen undantar just jordbruket, fisket, skogsbruket och renskötseln. I förarbetena till miljöbalken anges att de syften som ligger till grund för strandskyddet – att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten – har avsevärd tyngd, samt att just strandområdena är särskilt betydelsefulla för dessa intressen. Vidare anges att avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande områden men inte att inkräkta på pågående markanvändning. Av detta skäl förbjuds inte uppförandet av sådana nya byggnader, anläggningar med mera som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och inte tillgodoser bostadsändamål.²⁷ Det kan hävdas att undantagsbestämmelsen tar sikte på de naturresurser som näringarna tar i anspråk och inte på själva näringarna.²⁸ Det synes vidare finnas ett samband mellan undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken. I 3 kap. 4 § miljöbalken fastställs bland annat att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse och av 5 § framgår att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen, yrkesfisket eller vattenbruket så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringarnas bedrivande.

Att exempelvis fisketurism inte anses omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken framgår av såväl praxis²⁹ som förarbeten. I motiven till 2009 års reform av strandskyddslagstiftningen anges bland annat följande:

²⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 321–322.

²⁸ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) s. 446 f. och 461 f. (Lagrådet) gällande begreppet näring och utformningen av miljöbalken generellt och 3 kap. 4 § miljöbalken specifikt.

²⁹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 maj 2022 i mål nr M 3701-21.

Några remissinstanser har föreslagit att ett generellt undantag ska gälla även för vissa andra verksamheter och anläggningar, t.ex. fisketurism och marin verksamhet. Det finns dock skäl att vara försiktig med en sådan utvidgning. Praxis i fråga om ekonomibygnader för de areella näringarna visar att undantag av detta slag kan leda till svåra gränsdragningsfrågor. Det finns en risk att införandet av nya undantag leder till problem i tillämpningen. De verksamheter och anläggningar som har föreslagits för undantag kommer att omfattas av de vanliga strandskyddsreglerna som ger möjlighet att upphäva eller ge dispens från strandskyddet om det finns särskilda skäl.³⁰

Redan inför 2009 års ändring av strandskyddsregelverket fanns det alltså önskemål om ett generellt undantag från strandskyddet för fisketurism. Som anförs i förarbetena och hänvisas till i våra direktiv finns det skäl att vara försiktig med en utvidgning av undantagsbestämmelsen. Av direktiven framgår vidare att det vid en förändring av tillämpningsområdet är viktigt att det görs en ändamålsenlig och tydlig avgränsning av vilka verksamheter som bör omfattas.

Att lägga till ytterligare verksamheter såsom gårdsbaserad fisketurism eller naturturism i undantagsbestämmelsen och därmed – under i bestämmelsen angivna förutsättningar – undanta sådana verksamheter från krav på dispensprovning innan en åtgärd kan utföras inom strandskyddat område, skulle av naturliga skäl kunna leda till negativa konsekvenser för miljön.

Som angetts kan en gårdsbaserad fisketurismverksamhet typiskt sett vara i behov av anläggningar och byggnader såsom bryggor, iläggingsramper och sjöbodrar. Bryggor, pirar, båtramper och hamnar kan ha en negativ effekt på bland annat grunda mjukbottnar. Enligt Miljömålsberedningens betänkande *Havet och människan*, SOU 2020:83, var 30–40 procent av grunda vågskyddade vikar i Västerhavet och Norra Östersjön påverkade av fysisk exploatering 2016. Av Havs- och vattenmyndighetens fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård 2023 framgår bland annat att den fysiska påverkan på kustnära miljöer generellt sett är hög och att särskilt grunda vågskyddade miljöer är utsatta och känsliga för mänsklig påverkan. Vidare anges att livsmiljöer förstörs eller fragmenteras och att det medför konsekvenser för såväl växter, djur och livsmiljöer, som för de ekosystemtjänster som människan nyttjar. I rapporten framhålls därutöver att studier visar att exploateringstakten i strandnära lägen är mycket hög utan tecken på att

³⁰ Prop. 2008/09:119 s. 43.

avta, trots strandskydd och nya marina skyddsområden. I de mest exploaterade regionerna i Stockholms och Västra Götalands län indikerar analyserna att runt 30 procent av de grunda, vågskyddade områdena kan vara negativt påverkade av bryggor och fritidsbåtar, samt att flera andra regioner med hög exploateringstakt närmar sig dessa skadenivåer. I dessa regioner är ostörda grundområden mycket ovanliga i dag, vilket enligt rapporten kan motivera kraftfulla förvaltningsåtgärder för att bevara orörda naturområden.³¹

Utredningen anser mot bakgrund av den ovan beskrivna systematiken bakom undantagsbestämmelsen, de miljökonsekvenser det skulle kunna innebära, och med beaktande av den sedan tidigare påtalade gränsdragningsproblematiken, att varken exempelvis fisketurism eller gårdsbaserad fisketurism bör läggas till i uppräkningsverksamheter i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

5.2.2 Vägledning om tillämpningen

Förslag: Naturvårdsverket bör, i samråd med övriga berörda myndigheter, ges i uppdrag att ta fram en vägledning kring tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Ett alternativ som utredningen analyserat och som skulle kunna ge den klarhet kring tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som vi vill åstadkomma är att ge ansvarig myndighet i uppdrag att utarbeta en vägledning angående hur undantagsbestämmelsen tillämpas. En sådan vägledning skulle kunna ta hänsyn till den ledning kring tillämpningen som finns i förarbetena och den praxis från Mark- och miljööverdomstolen som utvecklats kring undantagsbestämmelsen. Detta skulle ha den stora fördelen att samla den information som finns kring vad som anses innefattas i termerna jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renskötsel. Vägledningen skulle vidare kunna uppdateras. En vägledning är inte rättsligt bindande och kräver inte att ett bemyndigande ges i lagstiftningen. Vid en samlad bedömning av de övervägda alternativen (se mer i kapitel 9 Övervägda alternativ) har utredningen kommit fram till att föreslå att undantagets tillämpningsområde klargörs genom vägledning. Det

³¹ Havs- och vattenmyndigheten, *Hav i balans samt levande kust och skärgård – Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2023* (rapport 2022:18) s. 51.

är inte utredningens avsikt att detta varken ska utvidga eller inskränka vad som redan gäller avseende vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel. Vi bedömer inte heller att så kommer att ske genom att ansvarig myndighet ges i uppdrag att ge vägledning kring vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renskötsel vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

5.2.3 Det bör införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden

Förslag: Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man, utöver de särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken och gällande 18 d § (som föreslås få beteckningen 18 e §), även beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte är avsedd att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.

Förslaget införs i 7 kap. 18 d § miljöbalken.

Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om hur den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas. Vägledningen ska framför allt rikta sig till prövnings- och tillsynsmyndigheter samt berörda verksamhetsutövare.

Som framgår i avsnitt 5.2.1 bedömer utredningen att varken fisketurism eller gårdsbaserad fisketurism bör läggas till i uppräknningen i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Utredningen anser i likhet med vad som framhålls i förarbetena till 2009 års reform av strandskyddet att undantag från strandskyddet för exempelvis fisketurism hanteras bättre inom ramen för ett dispensförfarande.³² Vi bedömer dock att befintliga särskilda skäl för dispens från strandskyddet bör kompletteras med ett nytt särskilt skäl som lämpar sig för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som

³² Prop. 2008/09:119 s. 43.

behövs för småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. Exempelvis en gårdsbaserad fisketurismverksamhet eller naturturismverksamhet skulle, efter en bedömning i det enskilda fallet, kunna anses vara en sådan småskalig förvärvsverksamhet. För att säkerställa att bestämmelsen får avsedd effekt bör det tas fram vägledning om dess tillämpning.

I vår text nedan presenterar vi inledningsvis de särskilda skälen för dispens enligt gällande rätt närmare, därefter beskriver vi behoven av att införa ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att skapa bättre förutsättningar för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Sedan presenterar vi övervägandena bakom våra förslag.

Särskilda skäl för dispens enligt gällande rätt

I de fall en åtgärd är förbjuden inom ett strandskyddsområde, och den inte bedöms omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, kan den som vill utföra åtgärden ansöka om dispens från strandskyddet med stöd av bestämmelserna i gällande 18 a–d §§ miljöbalken. De särskilda skälen för dispens i 18 c § är generella så till vida att de som utgångspunkt kan tillämpas i hela landet, medan de särskilda skälen i 18 d § avser platser i LIS-områden. Se mer om detta i kapitel 3.

I dispensprövningar avseende åtgärder för exempelvis gårdsbaserad fisketurismverksamhet eller annan turistverksamhet bör framför allt de särskilda skälen i 18 c § första stycket 3–4 miljöbalken och den nu gällande 18 d § aktualiseras.

18 c § första stycket 3 miljöbalken anger att man får beakta om området behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området. I förarbetena framhålls att en noggrann prövning behövs i förhållande till strandskyddets båda syften och att stor restriktivitet i synnerhet bör gälla i områden som är tillgängliga för allmänheten och i områden som är särskilt värdefulla för djur- och växtlivet, till exempel grunda mjukbottnar, landhöjningsområden och strandängar, och i tätbebyggda områden. Vidare anges att det måste klarläggas vilket intresse den enskilde har av en dispens, vilken omfattning åtgärden måste ha för att den ska fylla sin funktion, vilka ytterligare effekter som måste påräknas, till exempel muddringsarbeten eller förändrade strömnings-

förhållanden, och om behovet av anläggningen kan tillgodoses på något annat sätt utanför det strandskyddsområde som avses med upphävandet eller dispensen. Bedömningen av behovet får enligt förarbetena ske utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Om exempelvis en brygga behövs för en näringsverksamhet bör man enligt förarbetena kunna ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster om bryggan skulle lokaliseras utanför området. Hänsyn bör enligt förarbetena kunna tas till om det är fråga om en brygga som är avsedd för gemensamt nyttjande av flera boende i ett närområde.³³ Punkten 4 i samma bestämmelse anger att man får beakta om området behövs för att utvidga en redan pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området. Att det ska vara fråga om en verksamhet innebär enligt förarbetena att punkten inte kan avse uppförande av bostadsbyggnader.³⁴ I Norstedts Juridiks lagkommentarer till miljöbalken anges att prövningen bör ske efter liknande riktlinjer som enligt punkten 3; eftersom det är fråga om verksamhet som redan är i gång får dock frågan om en omlokalisering en annan karaktär. I vissa fall kan det inte anses som ekonomiskt rimligt att begära en utvidgning av verksamheten till ett helt annat område.³⁵

Enligt gällande 18 d § får man som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett LIS-område – utöver de särskilda skälen i 18 c § – också beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. I författningskommentaren till 18 d § anges bland annat:

Det strandnära läget bör innebära en sådan fördel för åtgärden att den främjar utvecklingen av landsbygden. Avsikten är inte att utgå från det strandnära lägets fördel för en enskild persons ekonomiska förhållanden, utan att det ska vara fråga om en mer långsiktig ekonomisk påverkan i ett lokalt eller regionalt perspektiv. Det kan vara fråga om mindre an-

³³ Prop. 2008/09:119 s. 105.

³⁴ Prop. 2008/09:119 s. 105–106.

³⁵ Bengtsson med flera, Miljöbalken (1 juni 2023, version 22, JUNO), kommentaren till 7 kap. 18 c § miljöbalken.

läggningar för turism eller näringsverksamhet, t.ex. campingstugor, kanotuthyrning, strandcafé eller försäljning av fiskprodukter.³⁶

Gårdsbaserad fisketurism och naturturism med mera

I våra kommittédirektiv finns ett avsnitt om gårdsbaserad diversifiering. Där anges bland annat att verksamheter utvecklas över tid och att en gård med jordbruk kan behöva allt fler ben att stå på för att vara lönsam. Ett tillskott skulle enligt direktiven då kunna vara olika former av naturturismverksamhet, till exempel turridning, jakt eller fisketurism.³⁷

Som nämns ovan framhålls det bland annat i betänkandet SOU 2020:78 och i remissvar över detsamma att gårdsbaserad fisketurism bör omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. I remissvaren till betänkandet anger vidare flera remissinstanser, exempelvis flera kommuner, regioner och organisationer³⁸, att det bör utredas om bland annat turism eller besöksnäring bör omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Därutöver har Naturturismföretagen i sitt remissvar framfört att naturturism och friluftsliv bör kunna ges ett generellt undantag från dispensplikt på samma sätt som jord- och skogsbruk.³⁹

Det är således tydligt att det finns en önskan om att utvidga tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken till att omfatta exempelvis gårdsbaserad fisketurism. Som anges ovan bedömer vi dock att en sådan utvidgning inte är lämplig.

Utredningen bedömer att de möjligheter till dispens från strandskyddet som finns i dag inte fullt ut täcker de behov som har beskrivits i bland annat tidigare betänkanden och i våra kommittédirektiv. Det särskilda skälet i LIS-regelverket som innebär att man får beakta om ett strandnära läge för bland annat en byggnad bidrar till utvecklingen av landsbygden kan passa väl för exempelvis en naturturistverksamhet. Utredningen bedömer dock att det inte fyller de påtalade behoven bland annat eftersom LIS-regelverket inte kan tillämpas i vissa geografiskt utpekade delar av Sverige (se gällande 18 e § första

³⁶ Prop. 2008/09:119 s. 107–108.

³⁷ Direktiven (bilaga 1) s. 4.

³⁸ Norsjö, Sala, Värmdö, Västervik och Växjö kommuner samt Region Norrbotten och Region Västernorrland, Hela Sverige ska leva, Skärgårdarnas riksförbund, Skärgårdsstiftelsen och SKR.

³⁹ Naturturismföretagen, Remissyttrande kring Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd, SOU 2020:78.

stycket 4). De särskilda skälen i 18 c § – vilka som utgångspunkt är avsedda att kunna tillämpas i hela landet – omfattar vidare typiskt sett inte situationer när det finns behov av en byggnad i en nystartad eller planerad verksamhet i ett område på landsbygden med låg bebyggelsegrad. När det gäller pågående verksamheter bör vidare kravet i 7 kap. 18 c § första stycket 4 andra ledet miljöbalken – att utvidgningen av verksamheten inte kan genomföras utanför området – nämnas.⁴⁰

Inriktningen i arbetet med vårt uppdrag har mot denna bakgrund varit att hitta en välavvägd ny grund för dispens från strandskyddet. I detta arbete har vi i hög grad involverat vår expertgrupp som har varit behjälplig i strävan att hitta en så ändamålsenligt utformad bestämmelse som möjligt.

I våra direktiv framhålls särskilt behovet för areella näringar att kunna stå på flera ben. Vi bedömer emellertid att en ny dispensgrund inte enbart bör kunna tillämpas för gårdsbaserade diversifierade verksamheter som bland annat bedriver en areell näring, utan även för gårdsbaserade förvärvsverksamheter som enbart bedriver en verksamhet som inte utgör en areell näring.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det finns behov av att införa ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för att skapa bättre förutsättningar för småskaliga förvärvsverksamheter inom exempelvis gårdsbaserad fisketurism och naturturism på landsbygden.

Vårt förslag till nytt särskilt skäl för dispens

Utredningen föreslår att det införs en ny möjlighet till dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter i syfte att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Vi menar att en sådan dispensgrund kan skapa bättre förutsättningar för såväl diversifierade som självständiga småskaliga verksamheter på landsbygden. Dispensgrunden kan antas innebära ett incitament för småföretagande på landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende.

Förslaget till särskilt skäl för dispens avser inte byggnader med mera som är avsedda för bostadsändamål. Sådana byggnader har en

⁴⁰ Jfr MÖD 2016:11 och Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 10456-15 den 5 april 2016.

tydligt avhållande effekt för allmänheten. Med tanke på detta, och de krav på bland annat småskalighet och varaktighet som uppställs i den nu föreslagna paragrafen, anser utredningen att dispensgrunden även ska kunna tillämpas i vissa skärgårdsområden. Utredningen vill i detta sammanhang lyfta vikten av en levande skärgård.

Förslaget bedöms även bidra till att öka strandskyddets legitimitet genom att en ny grund för dispens, som kan tillämpas i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden, innebär ett sätt att differentiera strandskyddet. Utredningen uppfattar, bland annat mot bakgrund av vad som anges i tidigare utredningar och efter kontakter med vår expertgrupp, att det finns en återkommande efterfrågan på en sådan differentiering. I detta sammanhang kan bland annat noteras att det finns stora områden på landsbygden med lite bebyggelse runt sjöar och vattendrag.

Det finns samtidigt farhågor om vad en utökad möjlighet till dispens från strandskyddet kan innebära för de värden som strandskyddet syftar till att långsiktigt skydda. Exploateringen av landets stränder ökar. De senaste åren har andelen bebyggelsepåverkad strandlinje vid sjöar och vattendrag saktat ökat till att 2021 vara 47 775 kilometer. Sedan 2014 har totalt 1 799 kilometer bebyggelsepåverkad strandlinje tillkommit.⁴¹ Varje år tillkommer det ny bebyggelse längs havsstrandlinjen. 2021 var drygt 12 500 kilometer av Sveriges totalt 44 137 kilometer långa havsstrandlinje bebyggd.⁴² Detta trots pågående negativ påverkan på och förlust av biologisk mångfald och naturområden⁴³ samt synliga effekter av ett förändrat klimat. Ett stort antal internationella och nationella åtaganden ställer vidare krav på åtgärder för att minska påverkan och belastning på bland annat kust- och havsmiljön; exempelvis ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, art- och habitatdirektivet, miljö kvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård och Ett rikt djur- och växtliv, men även åtaganden inom de regionala havsmiljökonventionerna *Helcom* för Östersjön och *Ospar* för Nordostatlanten.⁴⁴ Därutöver bör exempelvis *EU:s strategi för biologisk mångfald 2030* nämnas.⁴⁵ Vidare bör be-

⁴¹ Strandnära byggande – Sveriges miljömål (sverigesmiljomal.se), besökt 2023-12-05.

⁴² Kustnära byggande – Sveriges miljömål (sverigesmiljomal.se), besökt 2023-12-05.

⁴³ Havs- och vattenmyndigheten, *Hav i balans samt levande kust och skärgård. Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2023* s. 50–51.

⁴⁴ Prop. 2021/22:168 s. 53.

⁴⁵ COM (2020) 380, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030 Ge naturen större plats i våra liv.

aktas att en verksamhet inom exempelvis naturturism ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt tillgängliga strandnära områden. Sådana områden bör många gånger utgöra en stor del av lockelsen för besökare. Det är mot denna bakgrund angeläget att en ny grund för dispens från strandskyddet är utformad på ett väl avvägt sätt så att risken för en icke avsedd tillämpning minimeras. Det är även viktigt att tillämpningen följs upp i tillsynen.

Utredningens förslag innebär att det ska införas ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som 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. Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden får vidare inte vara avsedd att tillgodose bostadsändamål. I detta sammanhang kan nämnas att det i gällande 18 d § (som föreslås få beteckningen 18 e §) finns ett särskilt skäl för dispens från och upphävande av strandskyddet avseende en- och tvåbostadshus i LIS-områden.

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 § miljöbalken. Dispensen ska vidare vara förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Bestämmelsen i 18 f §, om att bevara ett område för fri passage för allmänheten och för djur- och växtlivet (som föreslås få beteckningen 18 g §) miljöbalken ska också tillämpas i dispensprövningen.

Utredningen bedömer att det föreslagna särskilda skälet enbart bör kunna tillämpas i prövningar om dispens från strandskyddet och inte för upphävande av strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan. Ett skäl för detta är att de områden på landsbygden som kan bli aktuella för tillämpningen typiskt sett inte bör vara föremål för detaljplanering.

I 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken stadgas att *endast* de punkter som räknas upp i paragrafen kan utgöra särskilda skäl för dispens från eller upphävande av strandskyddet. Vårt förslag till ny bestämmelse innebär att *även* de i den föreslagna bestämmelsen angivna kumulativa rekvisiten kan innebära att det finns ett särskilt skäl

för dispens från strandskyddet. Vi vill i detta sammanhang förtydliga att avsikten inte är att ändra tillämpningsområdet för 18 c §. Skälet till att vi i vårt förslag använder oss av termen *även* är att den föreslagna paragrafen enbart avser dispens från och inte upphävande av strandskyddet.

Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden får inte vara avsedd att tillgodose bostadsändamål

Av utredningsdirektiven framgår att de förslag som utredningen lämnar inte ska medföra att anläggningar eller åtgärder som omfattas av undantaget får avse bostadsändamål eller ha som syfte att hålla allmänheten borta. I direktiven anges vidare att förslagen inte ska omfatta anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Undantaget i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken gäller inte byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som avser att tillgodose bostadsändamål. I förarbetena till bestämmelsen anges att varje byggnad som är tänkt att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor tillgodoser bostadsändamål. Baracker för skogsarbetare och fiskerbodar inredda för övernattnings får alltså inte uppföras inom strandskyddsområde.⁴⁶ I praxis har frågan om bostadsändamål bland annat behandlats i rättsfallet MÖD 2003:61.

Utredningen bedömer att den avgränsning avseende bostadsändamål som framgår av direktiven anger ramarna för såväl förslag till ändring i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som eventuella andra författningsförslag. Vi bedömer vidare att avsikten med avgränsningen är att följa det som i dag gäller vid tillämpning av undantagsbestämmelsen. Oaktat detta bör beaktas att byggnader med mera för bostadsändamål har en i jämförelse med andra byggnader betydligt större avhållande effekt för allmänheten.

Vi bedömer mot denna bakgrund att vi varken kan eller bör lämna förslag som avser dispens från strandskyddet för byggnader med mera som är avsedda för varaktigt eller tillfälligt boende. Förslaget till nytt särskilt skäl för dispens bör därför inte kunna tillämpas när det handlar om byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som är avsedda att varaktigt eller tillfälligt tillgodose bostadsändamål.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 87.

Mot bakgrund av vad som anges ovan bedömer vi även att vårt förslag inte bör avse dispens för anläggningar och åtgärder som har som syfte att hålla allmänheten borta. Detsamma gäller anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Dispensen ska avse en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som behövs för en småskalig förvärvsverksamhet

En förutsättning för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens från strandskyddet i enlighet med den föreslagna bestämmelsen är att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden *behövs* för en småskalig förvärvsverksamhet. Det innebär att den som ansöker om dispens har att visa att exempelvis en anläggning behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på avsett sätt. En bedömning ska göras i det enskilda fallet, men som exempel kan nämnas att det kan röra sig om en fisketurismverksamhet som har behov av en brygga för förtöjning av båtar som används i verksamheten eller en förrådsbyggnad att förvara redskap i. Byggnader har typiskt sett en mer avhållande effekt för allmänheten än andra åtgärder. I de fall det rör sig om en byggnad är det därför viktigt att den utformas och placeras så att den har så liten avhållande effekt som möjligt.

Oaktat bedömningen av verksamhetens behov av en åtgärd, i enlighet med den föreslagna bestämmelsen, ska det vid dispensprövningen alltid tas hänsyn till enskilda intressen i enlighet med 7 kap. 25 § miljöbalken.

Vad avses med en småskalig förvärvsverksamhet?

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Eftersom strandskyddets syften är långsiktiga är det angeläget att bevara de miljöer som strandskyddet avser att skydda. Vissa strandmiljöer har större betydelse för strandskyddets syften än andra. Kusten och skärgårdarna hör till exempel till de från strandskyddssynpunkt mest värdefulla strandområdena i landet. En åtgärd som utförs i ett strandområde med exempelvis höga naturvärden eller värden för friluftslivet, kan av naturliga skäl få en större negativ effekt på omgivningen än en åtgärd som

utförs i ett strandområde med lägre sådana värden. Detsamma gäller om en åtgärd utförs i ett område med enbart liten tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandområden.

Vid en prövning enligt den föreslagna bestämmelsen ska prövningsmyndigheten bedöma om det rör sig om en småskalig förvärvsverksamhet. Med uttrycket *småskalig* avses i detta sammanhang att den förvärvsverksamhet som bedrivs eller ska bedrivas på platsen påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. Att verksamheten ska vara småskalig innebär att den ger upphov till endast små intrång inom strandskyddsområdet och därmed att det även handlar om byggnader eller anläggningar med liten påverkan på strandskyddets syften. Om verksamheten har en avhållande effekt på allmänhetens möjligheter att nyttja strandområdet måste denna avhållande effekt vara liten. Exempel på verksamheter som normalt drivs i sådan skala att de utgör småskaliga verksamheter i den betydelse som avses är gårdsbaserade naturturismverksamheter. Även verksamheter inom de gröna näringarna kan utgöra småskalig verksamhet, förutsatt att verksamheten påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. En verksamhet som förutsätter större byggnader eller anläggningar, och som därigenom har en större omgivningspåverkan, är inte småskalig på det sätt som avses i bestämmelsen. Vidare är en verksamhet som påtagligt kan störa djurlivet – exempelvis uthyrning av vattenskotrar – inte småskalig i den betydelse som avses här.

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. När det handlar om en verksamhet inom naturturism bör noteras att möjligheten att bedriva verksamheten i ett område av värde för friluftslivet kan vara grundläggande för verksamhetens bedrivande. I bedömningen bör också beaktas om en planerad åtgärd är avsedd att såväl användas inom verksamheten som att vara tillgänglig för allmänheten. Samtidigt bör beaktas att en sådan verksamhet ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt tillgängliga strandnära områden.

Vi vill här illustrera hur ett områdes naturvärden eller värden för den allemansrättsliga tillgången till strandområden typiskt sett kan påverka bedömningen av om det rör sig om en småskalig verksamhet i detta sammanhang. Det ska göras en bedömning i det enskilda fallet, men exempelvis det förhållandet att ett område omfattas av ett annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken, undantaget vattenskyddsområden och miljöskyddsområden, kan indikera att där finns så höga naturvärden att dispensgrunden inte går att tillämpa. Vidare bör beaktas att långa strandsträckor som är helt opåverkade av exploatering kan ha stora värden för såväl friluftslivet som djur- och växtlivet, framför allt i de fall det handlar om områden med begränsad tillgång till sådana strandområden. I de fallen bör det göras en bedömning av hur det ser ut i omgivningen: finns det exempelvis många sjöar som är helt opåverkade av exploatering eller finns det enbart få? Utredningen anser vidare att det är angeläget att prövningsmyndigheten beaktar att grunda, vågskyddade, mjukbottnar ofta har stor betydelse för till exempel fiskreproduktion. Även enstaka exploateringar kan i sådana områden innebära en negativ påverkan. Vidare kan det förhållandet att det område som en dispensansökan avser ligger inom ett område av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet enligt 3 kap. eller 4 kap. miljöbalken indikera att där finns höga värden för friluftslivet eller djur- och växtlivet. Här ska dock beaktas att riksintresseområden vanligen är stora och att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet. Den omständigheten att området ligger inom ett sådant riksintresseområde bör alltså vägas in i bedömningen av områdets skyddsvärde, men behöver inte innebära att det föreslagna särskilda skälet inte kan tillämpas.

Oaktat bedömningen av om det rör sig om en småskalig förvärvsverksamhet enligt den föreslagna bestämmelsen och om övriga rekvisit i bestämmelsen är uppfyllda ska det alltid ska göras en bedömning av dispensens förenlighet med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken.

Vad avses med förvärvsverksamhet och att en sådan ska bedrivas varaktigt?

I kapitel 6, som handlar om omsättningskravet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, beskriver vi innebörden av att en verksamhet utgör en *förvärvsverksamhet*. Den innebörd som beskrivs där gäller även vid

tillämpning av förslaget till nytt särskilt skäl för dispens. I korthet avses att det ska röra sig om en näring som bedrivs med ett vinstsyfte – därigenom utesluts hobbyverksamhet. Vinstsyftet ska gälla den småskaliga förvärvsverksamhet som den planerade åtgärden behövs för – den föreslagna dispensgrunden är således till exempel inte tillämplig i de fall det rör sig om en icke vinstdrivande verksamhet som bedrivs i anslutning till en areell näring som omfattas av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Skälet till att det föreslagna nya särskilda skälet för dispens enbart ska kunna tillämpas för förvärvsverksamheter är dels att skapa incitament för småföretagande på landsbygden, dels att förebygga att bestämmelsen används på ett icke avsett sätt i syfte att exempelvis uppföra byggnader eller anläggningar för privat bruk.

På ett likartat sätt föreslås det nya särskilda skälet för dispens enbart kunna tillämpas för förvärvsverksamheter som bedrivs eller avses att bedrivas *varaktigt*. Detta innebär bland annat att verksamheten ska vara avsedd att bedrivas även på lång sikt. Kravet på varaktighet bör kunna uppfyllas såväl när det handlar om verksamhet som bedrivs året runt som när det handlar om säsongsbetonad verksamhet. Det bör även kunna uppfyllas när det handlar om en nystartad förvärvsverksamhet. I det senare fallet kan prövningsmyndigheten exempelvis beakta om sökanden kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar på en avsikt att varaktigt bedriva verksamheten. Andra omständigheter kan exempelvis vara att specifika investeringar och inköp har gjorts.

Vad avses med att verksamheten ska bedrivas på landsbygden?

Förutsättningarna för att tillgodose strandskyddets syften varierar över landet. Utredningen bedömer att den föreslagna dispensgrunden bör kunna tillämpas i områden som har och förväntas ha god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandskyddade områden. Här menas inte områden motsvarande det område som en tänkt dispens avser utan ett större område och den omgivande trakten. Syftet är att skapa möjligheter till långsiktig sysselsättning i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsetryck på landsbygden. Dispensgrunden är således inte avsedd att kunna tillämpas i områden med en högre bebyggelsegrad eller ett högre bebyggelsetryck. Med bebyggelse avses såväl fritidshusbebyggelse som annan bebyggelse. Av

naturliga skäl innebär det sagda att dispensgrunden inte kommer att kunna tillämpas exempelvis i direkt anslutning till tätorter.

För att i det enskilda fallet avgöra om det rör sig om ett område som har och förväntas ha god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandskyddade områden enligt ovan, bör prövningsmyndigheten utgå från bland annat kunskapsunderlag om lokala förhållanden avseende befintlig och förväntad exploatering av land- och vattenområden. Därutöver kan prövningsmyndigheten ta hjälp av exempelvis en kartering på nationell nivå som länsstyrelserna har tagit fram: rapporten *Exploatering av stränder 2013–2018 – Jämförande statistik på läns- och kommunnivå* med tillhörande kartberättelse och kartskikt. Här behöver dock påpekas att rapporten med tillhörande kartberättelse och kartskikt enbart bör användas som ett av flera underlag i det enskilda fallet. I rapporten påpekas bland annat att det är viktigt att inte dra för långtgående slutsatser av resultaten i rapporten utan att först titta på de mer detaljerade kartorna över exploatering i strandzonerna som finns tillgängliga via länsstyrelsernas webbGIS. Enligt Länsstyrelsen i Norrbottens län beräknas ett nytt underlag avseende åren 2013–2023 – i form av en rapport, ett kartunderlag och statistik för hela landets stränder – publiceras i början av 2024. Ett ytterligare underlag kan vara kapitlet Befolkningsutveckling och exploatering av stränderna i *Utredningen om översyn av strandskyddets betänkande*, SOU 2020:78 med tillhörande bilaga, till den del det utgör fakta-redovisning.

I detta sammanhang bör beaktas att vårt förslag till särskilt skäl för dispens inte avser exempelvis byggnader som är avsedda för bostadsändamål, vilka har en tydligt avhållande effekt för allmänheten. Med tanke på detta, och de krav på bland annat småskalighet och varaktighet som ställs upp i den nu föreslagna paragrafen, anser utredningen att dispensgrunden även ska kunna tillämpas i vissa skär-gårdsområden.

Även om de kumulativa rekvisiten i den föreslagna paragrafen är uppfyllda i det enskilda fallet kan en bedömning av förenligheten med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § miljöbalken göra att en dispens inte kan medges.

Vad innebär att en byggnad med mera för sin funktion ska ha fördel av det strandnära läget?

Rekvisitet att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden för sin funktion ska ha fördel av det strandnära läget innebär att byggnadens eller anläggningens avsedda funktion eller användningen ska gynnas av det strandnära läget. Som exempel på situationer när det kan anses finnas en sådan fördel kan nämnas att en eldstad och ett vindskydd inom ramen för en gårdsbaserad naturturistverksamhet anläggs i ett strandnära läge eftersom vandringsstråk ofta går längs med sjökanter och vattendrag. Ett strandnära läge innebär då också att exempelvis kanotpaddlare eller skridskoåkare enklare kan nyttja anläggningarna. Även anläggningar med mera som för sin funktion måste finnas i ett strandnära läge omfattas av naturliga skäl av rekvisitet. Som en jämförelse kan nämnas att en lekplats vanligtvis inte kan sägas ha fördel av ett strandnära läge för sin funktion.

Innebörden av att samma funktionella fördel inte ska kunna uppnås utanför området är att lokaliseringen på en annan plats än den avsedda inte ska kunna ge samma fördel. Detta innebär att rekvisitet inte är uppfyllt om samma fördel kan uppnås utanför det strandskyddade området, eller inom en annan del av det strandskyddade området där åtgärden innebär en i jämförelse med det tänkta området mer begränsad påverkan på omgivningen. Hänsyn bör också tas till vad en alternativ lokalisering skulle innebära för verksamheten. Bedömningen måste göras i det enskilda fallet. Som exempel kan dock nämnas att en förrådsbyggnad eller en brygga som planeras för en fisketurismverksamhet typiskt sett skulle kunna anses medföra en större funktionell fördel om den anläggs i direkt närhet till en lämplig sjösättningsplats eller i närheten av boende för besökare.

Tillsynsvägledning och vägledning till verksamhetsutövare

Syftet med det föreslagna särskilda skälet för dispens från strandskyddet är att skapa nya förutsättningar för långsiktig sysselsättning på landsbygden. För att bestämmelsen ska få avsedd effekt är det viktigt att det finns kunskap om hur den ska tillämpas – risken är annars att det uppstår en rädsla för att tillämpa bestämmelsen eller att bestämmelsen i stället tillämpas på ett icke avsett sätt. En tydlig och ändamålsenlig tillsynsvägledning är en förutsättning för en effek-

tiv tillsyn. Det är även viktigt att det finns vägledning som riktas till berörda verksamhetsutövare. Naturvårdsverket bör därför ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om hur den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas. Vägledningen ska framför allt rikta sig till prövnings- och tillsynsmyndigheter samt berörda verksamhetsutövare.

Möjlighet till villkorade dispenser och vikten av tillsyn

För att säkerställa att en dispens nyttjas på avsett vis kan prövningsmyndigheten i enlighet med 16 kap. 12 § miljöbalken besluta om villkor för dispensen i det enskilda fallet. Ett dispensbeslut kan enligt samma paragraf även vara tidsbegränsat. Villkoren ger också en tydlig grund för rättelse om beslutet inte följs. I syfte att bland annat skapa goda förutsättningar för tillsyn och uppföljning är det viktigt att beslutet och villkoren är tydligt utformade. En väl fungerande tillsyn är en förutsättning för en rättssäker och enhetlig tillämpning av den föreslagna nya bestämmelsen.

6 Omsättningskravet bör delvis justeras

Vårt uppdrag angående omsättningskravet är att analysera hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras. I vår analys nedan kommer vi att gå igenom omsättningskravets innebörd och hur kravet hittills har tillämpats i vägledande rättsfall och i den juridiska litteraturen. I vår bedömning som följer därefter beaktar vi tidigare framförda synpunkter angående omsättningskravets justering, och kommer fram till slutsatsen att omsättningskravets första del – stadgandet att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning – bör tas bort. Detta bör ske genom en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet förvärvsverksamhet. Vidare bör varaktighetskravet, som gäller enligt vägledande rättsfall, framgå av undantagsbestämmelsen. Vi bedömer att omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – bör finnas kvar.

6.1 Omsättningskravets innebörd

En av flera förutsättningar för att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken ska kunna tillämpas är att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. Näringarna jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel går i detta sammanhang ibland under den gemensamma benämningen areella näringar.¹ Undantagsbestämmelsen i miljöbalken tar

¹ Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens rättsfall MÖD 2004:38 och MÖD 2009:13 samt Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* från 2015.

dock inte självklart sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna.²

Av förarbetena till undantagsbestämmelsen framgår följande:

För att en bisyssla skall omfattas av undantaget i den första punkten skall näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.³

Dessa krav i fråga om inkomster från jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln som ställs för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen kallas gemensamt för omsättningskravet. Omsättningskravet tar sikte på de areella näringarna.

Det är den som hävdar att undantagsbestämmelsen går att tillämpa, och att åtgärden därför inte omfattas av krav på strandskyddsdispens, som ska visa dels vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten har (huvudnäring eller bisyssla som i beaktansvärd mån bidrar till försörjningen),⁴ dels att verksamheten är inriktad på en viss varaktighet.⁵

Redan när bestämmelser om strandskydd infördes i lagstiftningen 1950 beslutade riksdagen om en undantagsbestämmelse från strandskyddsförbuden för jordbrukets, fiskets och skogsskötselns behov.⁶ Vi har inte funnit någon motsvarighet till omsättningskravet i förarbetena till de tidigare gällande undantagsbestämmelserna för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln.

Förarbetena till undantagsbestämmelsen i miljöbalken ger ingen vägledning i fråga om när en näring kan anses medföra ett tillskott av betydelse till en näringsidkarens försörjning för den som bedriver jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel som bisyssla.

² Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) s. 446 f. och 461 f. (Lagrådet) gällande begreppet näring och utformningen av miljöbalken generellt och 3 kap. 4 § miljöbalken specifikt.

³ SOU 1996:103 del 2 s. 101 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

⁴ Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2014:27.

⁵ Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2009:13.

⁶ Se mer om detta i kapitel 3.

6.2 Omsättningskravets tillämpning

6.2.1 Omsättningskravet i rättspraxis

Det finns några vägledande rättsfall (rättspraxis) från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) som gäller omsättningskravet och hur det ska tillämpas.

I rättsfallet MÖD 2003:61 handlade målet om föreläggande vid vite att avbryta byggnadsarbeten på ett förråd avsett för fiske. Miljööverdomstolen ansåg att länsstyrelsen hade haft fog för sitt föreläggande eftersom det inte hade visats att det fiske som fastighetsägaren hade bedrivit varit av sådan omfattning eller varaktighet att det kunde betecknas som en sådan bisyssla som omfattades av undantagsbestämmelsen, som då fanns i 7 kap. 17 § miljöbalken. Undantagsbestämmelsen gick därför inte att tillämpa. I fråga om intäkter från fisket åberopade den berörda fastighetsägaren inkomster från fiskförsäljning under två år, 2001 hade han fått in 16 185 kronor och 2002 fick han in 21 840 kronor. Miljööverdomstolen ansåg att de inkomster han hade kunnat visa var så begränsade att de vid en tillämpning av miljöbalken inte kunde ses som ett tillskott av betydelse för mannens försörjning. Tillsammans med bristen på varaktighet (endast inkomster från två år åberopades) medförde dessa omständigheter vidare att Miljööverdomstolen kom till slutsatsen att det fiske som fastighetsägaren hittills hade bedrivit inte hade visats vara av sådan omfattning eller varaktighet att det kunde betecknas som en bisyssla i den mening som avses i miljöbalken. När det gällde om bisysslan medförde ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning anförde domstolen följande:

Vid bedömning av bisysslans omfattning ligger det med Miljööverdomstolens synsätt nära till hands att hämta en viss ledning i Fiskeriverkets föreskrifter om yrkesfiskelicens (3 § Fiskeriverkets föreskrifter [FIFS 1995:23] om kontroll på fiskets område). En skillnad föreligger dock vid en jämförelse med kraven enligt miljöbalken såtillvida som Fiskeriverkets föreskrifter tar sikte på ett fiske, vars betydelse kan karakteriseras som ”väsentlig”. Kraven enligt miljöbalken får därmed i normalfallet anses vara lägre. De intäkter som RF har åberopat är dock så begränsade att de inte kan ses som något tillskott av betydelse vid en tillämpning av miljöbalken.

Miljööverdomstolen framhöll vidare i domen att utövaren måste kunna visa att verksamheten är inriktad på en viss varaktighet för att en byggnad ska kunna betraktas som behövlig för en näring. Ett så-

dant synsätt motiverades enligt domstolen också av att en byggnad typiskt sett innefattar ett förhållandevis långvarigt intrång i strandskyddet.

I MÖD 2009:13 behandlades frågan om strandskyddsdispens behövdes för sjöbod och brygga i fall där bland annat ostronskörd bedrevs. Miljööverdomstolen ansåg att ostronskörd kunde anses som areell näring, och att undantagsbestämmelsen i dåvarande 7 kap. 17 § miljöbalken därför var tillämplig för byggnader avsedda att användas i verksamheten. När det gällde ostronverksamhetens omfattning hade framkommit att mannen som sökt dispens hade anställning vid en kyrkogårdsförvaltning men bedrev ostronverksamhet på en ö om 5 hektar där han också höll utgångsfår och nötboskap samt odlade musslor. Enligt mannen som sökt dispensen uppgick intäkterna av ostronhanteringen till mellan 30 000 och 40 000 kronor per år, vilket utgjorde cirka 30 procent av vad gården gav, och omsättningen uppgick till cirka 80 000 kronor. Underinstansen, miljödomstolen, framhöll i sina domskäl att det på fastigheten bedrevs en blandad verksamhet – hållande av får och nötboskap, ostronfiske och musselodling – som kanske inte i varje enskild del kunde anses utgöra sådan jordbruks- eller fiskeverksamhet som uppfyllde miljöbalkens kriterier för undantag från strandskyddsbestämmelserna. Sett som en helhet – och med beaktande av att en blandad verksamhet kunde vara en förutsättning för en levande skärgård – gjorde domstolen dock den bedömningen att verksamheten mycket väl skulle kunna kategoriseras som areell näring för vilken undantagsreglerna var tillämpliga. Miljööverdomstolen framhöll i sin dom att de av sökanden lämnade uppgifterna om omfattningen av ostronverksamheten och om storleken av inkomsterna därav inte hade ifrågasatts. Domstolen bedömde att inkomsten fick anses utgöra ett tillskott av betydelse till hans försörjning, och att verksamheten hade sådan varaktighet och omfattning att den fick anses ingå i näringsverksamheten. Miljööverdomstolen bedömde att verksamheten var av tillräcklig omfattning för att undantagsbestämmelsen för areella näringar skulle gälla.

I MÖD 2014:27 handlade målet om ett föreläggande vid vite att ta bort två byggnader för får och förvaring av spannmål med mera inom strandskyddat område. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att det inte var visat i målet att byggnaderna behövdes för en sådan jordbruksverksamhet som avsågs i 7 kap. 16 § miljöbalken. Vid bedömningen av invändningen att byggnaderna var uppförda för

jordbrukets behov instämde Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning. Mark- och miljödomstolen anförde som skäl för sin dom i denna del att det låg på sökanden att visa vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten hade (huvudnäring eller bisyssla som i beaktansvärd mån bidrog till försörjningen), dess varaktighet, att byggnaden behövdes för verksamheten och att den behövde placeras inom det strandskyddade området, och hänvisade till rättsfallet MÖD 2003:61. Med beaktande av att det var sex år sedan får hade betat på fastigheten, att fastigheten tillsammans med en samtaxerad lantbruksfastighet vid prövningen hade en yta om 1,1 hektar och att det fanns osäkerhet kring verksamhetens omfattning och varaktighet, fann domstolen att det inte var visat i målet att byggnaderna behövdes för en sådan jordbruksverksamhet som avsågs i undantagsbestämmelsen.

I Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 3701-21 var fråga om en kanal och en bro behövdes för fisket, och därför omfattas av undantaget för de areella näringarna. Domstolen bedömde att det inte hade visats att fisket var av sådan omfattning att åtgärderna skulle omfattas av undantaget. När det gällde omsättningskravet gjorde domstolen följande bedömning.

KD har anfört att kanalen behövs för det fiske som bedrivs genom hans sons bolag ... till vilket han arrenderar ut fisket. Han menar också att försäljningen av fisk i Gläntan ska beaktas. Vidare har han anfört att kanalen är av nytta för den egna jakten på sjöfågel, försäljningen av fiskekort, konferens- och eventverksamheten samt jakt- och fisketurismen.

Av bestämmelsens ordalydelse följer att jakt inte omfattas av undantaget för de areella näringarna. Inte heller fisketurism omfattas (jfr prop. 2008/09:119 s. 43). Försäljningen av fisk i Gläntan är att anse som en sådan förädlingsverksamhet som inte är att betrakta som en areell näring i bestämmelsens mening (jfr MÖD 2009:13 och prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Inte heller försäljningen av fiskekort kan anses vara en sådan verksamhet som avses med undantaget. Åtgärden ska vidare vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen (se prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Att fisket ger indirekta vinster i andra delar av verksamheten som saknar direkt koppling till fisket, så som konferens- och eventverksamheten, medför därför inte att dessa verksamheter kan beaktas. Detsamma gäller frågan om arrende. Det är arrendatorn och inte upplåtaren av arrendet som bedriver den areella näringen som åtgärden ska vara behövlig för. Mot denna bakgrund är det enbart det egna fisket som bedrivs i ... som utgör en sådan näringsverksamhet som kan omfattas av undantaget.

I frågan om intäkter från det fiske som bedrevs i bolaget bedömde domstolen att sökanden inte hade visat att fisket hade en sådan omfattning att det medfört ett tillskott av betydelse till hans försörjning. I denna bedömning beaktade domstolen att sökanden hade lämnat in en samlad uppgift om inkomster från fiskeverksamheten och jakten, där han i fiskeverksamheten hade räknat in både försäljning av fiskekort samt eget fiske, dock inte specificerat om det enbart var fiske i bolaget som avsågs. Även sedan sökanden hade kompletterat sina uppgifter vad gällde intäkter bedömde domstolen att siffrorna som hade presenterats inte utvisade hur stor del av intäkterna som härrörde från bolaget, och att siffrorna som presenterats om fisket i bolaget enbart utgjorde en prognos om framtida fiske utan att det framgick vad prognosen baserades på.

6.2.2 Omsättningskravet i den juridiska litteraturen

Det finns tre lagkommentarer till undantagsbestämmelsen i rättsdatabasen Juno: Karnov, Lexino och Norstedts Juridik.

I Karnov och Lexinos lagkommentarer, som båda har samma författare i denna del, anges att den som vill åberopa undantaget måste tydliggöra att man bedriver den areella näringen som sin huvudsakliga försörjning:

Det förekommer ibland att personer som bedriver en areell näring på deltid, eller t.o.m. de som innehar en fastighet inom strandskyddat område och som är taxerad som jordbruksfastighet, automatiskt anser sig falla inom näringens undantag. Frågan har prövats och exemplifieras genom t.ex. Nacka TR Mark- och miljödomstolen i mål M 3972–13. Tingsrättens uppfattning delades av MÖD, efter överprövning. Det är den huvudsakliga sysselsättningen som ska vara avgörande, dvs. bedrivande av jordbruk måste vara den huvudsakliga näringen för åberopande av undantag från förbuden.⁷

Dessa två lagkommentarer ger inte en rättvisande bild av omsättningskravet så som det är formulerat i förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken eftersom lagkommentarerna kan läggas till grund för slutsatsen att en bisyssla, oavsett tillskott till näringsidkarens försörjning, inte kan omfattas av undantagsbestämmelsen. Rättsfallet som de två lagkommentarerna hänvisar till är vidare oriktigt återgivet. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts dom i mål

⁷ Se Svenning, Miljöbalken (1998:808) 7 kap. 16 §, Lexino 2022-01-03 (JUNO).

nr M 3972-13, som meddelades 2014-01-13, är den dom som Mark- och miljööverdomstolen fastställde i mål MÖD 2014:27, och som återgivits ovan i avsnitt 6.2.1. I mark- och miljödomstolens bedömning i målet återges omsättningskravet på samma sätt som det är formulerat i förarbetena till undantagsbestämmelsen. Domstolen anger bland annat att om det görs gällande till exempel att en byggnad för fisket inte omfattas av kravet på dispens, ligger det på sökanden att visa vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten har (huvudnäring eller bisyssla som i beaktansvärd mån bidrar till försörjningen), dess varaktighet, att byggnaden behövs för verksamheten och att den behöver placeras inom det strandskyddade området.

I den tredje lagkommentaren till undantagsbestämmelsen, Norstedts Juridiks lagkommentar, anges kortfattat att bisysslor lär omfattas av undantaget om de utgör ett tillskott av betydelse till försörjningen, inte bara en hobbyverksamhet.

Vi konstaterar att ingen av de tre lagkommentarerna sammanställer rättspraxis eller ger närmare vägledning angående hur omsättningskravet ska tillämpas. Det framstår vidare som att lagkommentarerna, i vart fall två av dem, ger uttryck för en inskränkning av undantagsbestämmelsens tillämpning vad gäller bisysslor vid jämförelse med förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vid tolkning som utgår från rättskällemetoden av en lagbestämmelse anses förarbetsuttalanden ha större tyngd än uttalanden i lagkommentarer, och därför borde de två lagkommentarernas missvisande bild av omsättningskravet sakna relevans. Enligt oss finns det dock en risk för att lagkommentarernas formulering kan få betydelse för utgången i en fråga om undantagsbestämmelsen gäller vid handläggningen i exempelvis en kommun.

Strandskyddsdelegationen, som tillsattes 2013 med uppdrag att fungera som en arena för erfarenhetsutbyte och dialog i frågan om de strandskyddsregler som infördes åren 2009 och 2010, och att utföra och samordna en informations- och kunskapsinsats kring tillämpningen av reglerna, sammanställde 2015 broschyren *Areella näringar och strandskydd*. Broschyren är det enda material som samlar vägledningsmaterial och praxis i frågan om undantagsbestämmelsen och omsättningskravet. I broschyren anges följande när det gäller omsättningskravet:

Förutsättning 1: Den areella näringen ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning

Den första förutsättningen för att undantaget från strandskyddsreglernas förbud ska gälla är att det är fråga om en areell näring. För den som helt försörjer sig på t.ex. renskötsel eller jordbruk är det tydligt att denna förutsättning uppfylls.

Många verksamheter har dock flera olika ben att stå på och den areella näringen kanske inte alltid är näringsidkarens huvudsyssla utan en bisyssla.

Bisysslor som ger ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning omfattas dock av undantaget. Är tillskottet bara marginellt betraktas det inte som en näring och omfattas därför inte av undantaget. Åtgärder för sådana verksamheter måste alltså ha dispens för att få utföras.

Det är dock inte helt lätt att alltid avgöra vad som är en bisyssla, som omfattas av undantaget, och vad som endast bedöms ge ett marginellt tillskott till personens försörjning.

För den som har ett skogsbruk som en bisyssla kan det vara svårt att utifrån den årliga avkastningen avgöra om denna bisyssla är en näringsverksamhet i strandskyddsreglernas mening, som då ska ge skogsägaren ett tillskott av betydelse till hans eller hennes försörjning. Skogsbruk bedrivs som bisyssla genererar sällan avkastning varje år, men när väl avkastningen sker kan den vara av stor betydelse för den enskilde näringsidkaren. Att inkomsten kan vara oregelbunden bör därför beaktas vid bedömning av just skogsbruk.

Kom ihåg att innan man går in på en bedömning av om en verksamhet eller bisyssla omfattas av undantaget, så ska man göra en prövning av om de åtgärder som ska vidtas överhuvudtaget är förbjudna enligt strandskyddsreglerna.

6.3 Finns det behov av att justera eller ta bort omsättningskravet?

I denna del redovisar vi tidigare framförda synpunkter angående omsättningskravets justering och våra slutsatser i frågan.

6.3.1 Tidigare framförda synpunkter i frågan om omsättningskravets justering

Den nu aktuella översynen av undantagsbestämmelsen i miljöbalken bygger på den bedömning som Utredningen om översyn av strandskyddet gjorde i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differen-*

tierat strandskydd, SOU 2020:78.⁸ Utredningen, vars uppdrag var att föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medförde att strandskyddet i miljöbalken gjordes om i grunden, konstaterade vad gäller omsättningskravet att Lantbrukarnas riksförbund och Sveriges Fiskevattenägareförbund i utredningsarbetet hade efterlyst en närmare analys av kravet. Mot denna bakgrund bedömde utredningen att regeringen borde utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna. Beträffande omsättningskravet uttalade utredningen att en kartläggning och analys bör ske av om det ska ställas något krav på att verksamheten ska vara inkomstbringande.

I den proposition som följde på betänkandet, *En ökad differentiering av strandskyddet*, prop. 2021/22:168, konstaterades att merparten av remissinstanserna hade tillstyrkt förslaget om en utredning av behovet av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken.⁹ Ett antal remissinstanser menade att undantaget för de areella näringarna var otydligt och svårt att tillämpa. Ett flertal remissinstanser påpekade att omsättningskravet i de nu gällande bestämmelserna gör att möjligheterna till undantag är begränsade, och att det borde bli enklare att tillämpa undantaget för småskaliga verksamheter som ofta har en positiv påverkan på bland annat natur- och kulturmiljön och öppna landskap. Den dåvarande regeringen instämde mot denna bakgrund med utredningen och huvuddelen av remissinstanserna att det borde utredas vidare hur undantag från strandskyddet för de areella näringarna på ett mer ändamålsenligt sätt kunde genomföras i lagstiftningen. Man framhöll att en sådan analys borde omfatta en översyn av omsättningskravet, särskilt i förhållande till syftet med strandskyddet och berörda miljö kvalitetsmål.

6.3.2 Våra överväganden och förslag

Sammanfattningsvis bedömer vi i denna del att omsättningskravets första del – stadgandet att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning – bör tas bort. Omsättningskravets andra

⁸ SOU 2020:78 s. 211–216.

⁹ Prop. 2021/22:168 s. 110 f.

del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – bör finnas kvar. I fråga om hur omsättningskravets första del bör tas bort föreslår vi en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet förvärvsverksamhet. Vidare föreslår vi att varaktighetskravet, som redan uppställs i rättspraxis, genom en lagändring bör framgå av undantagsbestämmelsen. Slutligen bedömer vi att vårt förslag till lagändring i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken inte medför följdändringar i undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen, som gäller undantag från kravet på bygglov för ekonomibyggnad utanför detaljplanlagt område. Anledningen till detta är att undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen inte innehåller ett omsättningskrav.

Våra slutsatser redovisas i mer detalj nedan.

Omsättningskravet bör justeras

Bedömning: Omsättningskravets första del – stadgandet att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning – bör tas bort.

Omsättningskravet tillkom till undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken genom ett förarbetsuttalande inför miljöbalkens införande 1999, synbarligen i syfte att precisera vad som krävs för inkomster från den areella näringen för att den ska omfattas av undantagsbestämmelsen när näringen bedrivs som bisyssla, och att exkludera hobbyverksamhet.

Omsättningskravet består enligt förarbetsuttalandet av två meningar (vår numrering):

1. För att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning.
2. Hobbyverksamhet omfattas därför inte.

Det har inte framkommit för oss varför den första delen av omsättningskravet har föreskrivits på så sätt att näringen ska medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Till följd av att

den första delen av omsättningskravet anger att inkomsten från bisysslan ska relateras till inkomsten (i övrigt) framstår det för oss som att samma bisyssla inom en arell näring kan bedömas ge ett tillskott av betydelse för en näringsidkare med en lägre inkomst i övrigt, medan detta inte nödvändigtvis är fallet för en näringsidkare med en högre inkomst i övrigt. Intäkterna i övrigt för den som bedriver arell näring som bisyssla borde enligt oss inte ha någon relevans för bedömningen av frågan om jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel bedrivs i detta sammanhang, varpå omsättningskravet tycks olämpligt föreskrivet.

Omsättningskravets första del innehåller ett krav som generellt sett är högre ställt än vad som krävs för att exkludera hobbyverksamhet. Skatterättsligt kategoriseras en bisyssla antingen som en hobbyverksamhet eller som en näringsverksamhet (12 kap. 37 § inkomstskattelagen). Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt (13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen). Med förvärvsverksamhet menas att syftet ska vara att verksamheten ska ge ett ekonomiskt utbyte, man talar ibland om ett vinstsyfte.¹⁰ För att en verksamhet ska beskattas som näringsverksamhet, och inte som hobbyverksamhet, krävs att verksamheten utgör förvärvsverksamhet. Om en verksamhet genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte finns. Frågan om en verksamhet bedrivs med vinstsyfte eller inte ska avgöras utifrån en samlad bedömning i varje enskilt fall.¹¹ Det avgörande är inte om verksamheten går med vinst varje år utan om syftet är att verksamheten ska gå med vinst.¹² Den omständigheten att någon fortsätter att bedriva en verksamhet som går med underskott år efter år, kan dock vara en omständighet som tyder på att det saknas ett vinstsyfte.¹³ Omsättningskravets nuvarande stadgande medför att det generellt sett krävs högre intäkter för den som bedriver en bisyssla inom jordbruk, fiske, skogsbruk eller renskötsel för att bisysslan ska betraktas som en näring och därför omfattas av undantagsbestämmelsen, än vad som gäller skatterättsligt för den som bedriver en bisyssla för att den ska betraktas som näringsverksamhet.

¹⁰ Se Andersson med flera, Inkomstskattelagen (4 oktober 2023, JUNO), kommentaren till 13 kap. 1 §.

¹¹ Se Skatteverkets rättsliga vägledning *Vad räknas som näringsverksamhet?* (2023).

¹² Se Andersson med flera, Inkomstskattelagen (4 oktober 2023, JUNO), kommentaren till 13 kap. 1 §.

¹³ Se Regeringsrättens rättsfall RÅ 1968 not. 509 och RÅ 2010 ref. 111.

Omsättningskravets första del är konstaterat svårt att tillämpa. Förarbetsuttalandet genom vilket omsättningskravet tillkom är kortfattat, och ger inte tillräcklig vägledning i fråga om hur omsättningskravet ska tolkas. Vi konstaterar att inte heller rättspraxis rörande undantagsbestämmelsen ger någon tillräcklig vägledning i form av generellt tillämpbara regler eller principer för att avgöra när en näring kan medföra ett tillskott av betydelse till en näringsidkares försörjning i övrigt. Att omsättningskravet är svårt att tillämpa är fallet även bland särskilt insatta jurister inom rättsområdet miljörätt, vilket bland annat undantagsbestämmelsens lagkommentarer talar för. Att omsättningskravet är svårt att tolka är särskilt allvarligt eftersom undantagsbestämmelsen bör kunna förstås av den enskilde näringsidkaren. Om lagstiftarens avsikt med omsättningskravet har varit att tillförsäkra sig om att undantagsbestämmelsen nyttjas av de som bedriver en produktiv yrkesmässig verksamhet inom de areella näringarna, och att exkludera hobbyverksamhet, borde omsättningskravets första del enligt oss lämpligen kunna tas bort.

Omsättningskravets formulering berör många inom de areella näringarna, däribland en övervägande majoritet av Sveriges jordbruksföretag och skogsägare:

I fråga om jordbruk kan en övervägande majoritet av Sveriges jordbruksföretag anses bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen. Enligt Jordbruksverkets statistikrapport *Heltidsjordbruket i Sverige 2020* uppgick andelen deltidjordbruk av det totala antalet jordbruksföretag 2020 till 76 procent.¹⁴ Det måste dock enligt oss antas att även en viss andel från kategorin heltidsjordbruk i Jordbruksverkets rapport kan bedömas bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen. Av rapporten framgår att bland de som ägnade sig åt heltidsjordbruk, vilka utgjorde 24 procent av det totala antalet jordbruksföretag 2020, ägnade sig knappt 57 procent åt kombinationsverksamhet såsom exempelvis entreprenadarbete inom eller utanför jordbruket, turist-

¹⁴ I rapporten definieras ett jordbruksföretag som ett företag som under en och samma driftsledning yrkesmässigt bedriver jordbruk, skötsel av lantbruksdjur och/eller trädgårdsodling. Statistiken baseras på uppgifter ur Lantbruksregistret (LBR) för 2020 som i sin tur är baserad på en totalundersökning som genomfördes 2020 samt information från register. För att ingå i LBR ska jordbruksföretagen uppfylla något av följande kriterier: brukade mer än 2,0 hektar åkermark, brukade sammanlagt minst 5,0 hektar jordbruksmark, bedrev trädgårdsodling omfattande minst 2 500 kvadratmeter frilandareal, bedrev trädgårdsodling omfattande minst 200 kvadratmeter växthusyta, innehade djurbesättning som omfattade minst 10 nötkreatur, eller minst 10 suggor, eller minst 50 grisar, eller minst 20 får och lamm, eller minst 1 000 fjäderfä (inklusive kycklingar).

verksamhet eller försäljning av gårdsprodukter.¹⁵ Av de heltidsjordbruk som har kombinationsverksamhet är det 58 procent som håller på med entreprenadarbete inom jordbruket, 47 procent som håller på med annat entreprenadarbete och det tredje vanligaste är gårdsproduktion, 15 procent. Av statistiken går dock inte att utläsa hur tiden och omsättningen fördelas mellan jordbruksverksamheten och kombinationsverksamheten, varpå det inte går att utesluta att kombinationsverksamheten i vissa av dessa fall är den huvudsakliga sysselsättningen sett till tid och omfattning. Enligt oss är det därför inte självklart att de jordbruksföretag som i rapporten kategoriseras som ”heltidsjordbruk med kombinationsverksamhet utanför jordbruket” skulle betraktas ha jordbruk som huvudsaklig sysselsättning vid bedömningen av om undantagsbestämmelsen gick att tillämpa. Det måste därför enligt oss antas att även en viss andel från denna kategori heltidsjordbruk i Jordbruksverkets rapport kan bedömas bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen. Vi har med beaktande av Jordbruksverkets statistik bedömt att en övervägande majoritet av Sveriges jordbruksföretag kan anses bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen. När det gäller hur dessa jordbruk berörs av hur omsättningskravet utformas har vi fäst avseende vid att 25 procent av åkermarken och 36 procent av betesmarken brukas av deltidjordbrukare.¹⁶ Med hänsyn taget till att även en viss andel av de heltidsjordbrukare som i Jordbruksverkets rapport kategoriseras som ”heltidsjordbrukare med kombinationsverksamhet utanför jordbruket” enligt oss sannolikt kan bedömas bedriva jordbruk som bisyssla vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen, konstaterar vi att en beaktansvärd del av den svenska jordbruksmarken brukas av sådana jordbrukare som borde vara berörda av omsättningskravets formulering.¹⁷

I fråga om fiske saknas statistik som utvisar andelen fiskare som kan anses bedriva fiske som bisyssla vid tillämpning av undantags-

¹⁵ I rapporten definieras ett jordbruksföretag som heltidsjordbruk om det bedriver jordbruksverksamhet som kräver minst 1 600 standardtimmars arbete per år. I rapporten definieras kombinationsverksamhet som inkomstbringande verksamheter som inte är jordbruk, men där jordbruksföretagets resurser (mark, maskiner, byggnader etcetera) används.

¹⁶ Se Jordbruksverkets statistikrapport *Heltidsjordbruket i Sverige 2020*.

¹⁷ Vi har i denna bedömning beaktat att Jordbruksverkets definition av ett jordbruksföretag i rapporten inte till fullo utesluter jordbruksföretag som bedriver hobbyverksamhet, vilka inte borde vara berörda av omsättningskravets formulering.

bestämmelsen.¹⁸ I rapporten *Fritidsfiske 2022* anges att ungefär 1,2 miljoner personer ägnade sig åt fritidsfiske minst en gång i svenska vatten under 2022.¹⁹ Den sammanlagda fångsten som behölls uppskattades till 11 300 ton, och den totala fångsten som återutsattes uppskattades till 16 500 ton.²⁰ Det framgår inte av statistiken om fångsten i någon del härrör från fiskodlingar, kräftodlingar och musselodlingar, som inte omfattas av undantagsregeln.²¹ Vi har, med beaktande av att fritidsfiske främst sker i rekreationssyfte och att endast fisk fångad i sötvatten enligt lag får säljas av fritidsfiskare, utgått från att de 1,2 miljoner personer som ägnade sig åt fritidsfiske 2022 i mycket liten grad kan anses bedriva fiske som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen till följd av avsaknaden av intäkter. Det framstår dock som att den mycket begränsade grupp som har personlig fiskelicens för att fiska och sälja sin fångst,²² eller de som har och använder enskild fiskerätt och därför inte behöver personlig fiskelicens för att fiska och sälja sin fångst, kan anses bedriva fiske som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen och alltså borde vara berörda av omsättningskravets formulering.

I fråga om skogsbruk saknas statistik som utvisar andelen skogsägare som kan anses bedriva skogsbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen.²³ Det fanns 313 084 fysiska personer som 2020 ägde skogsmark i Sverige, varav nästan 91 000 var över 70 år

¹⁸ Jordbruksverket för statistik när det gäller vattenbruk, som innefattar produktion av djur och växter i vatten såsom exempelvis fiskodling och musselodling, dock inte fiske. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har ansvaret för statistikinsamling som rapporteras till EU, vilken inkluderar yrkesfiske i hav. I en enkät från 2020 avseende inkomstkällor, ställd till yrkesfiskare i havet, angav 74,8 procent att yrkesfisket var dess huvudsakliga inkomstkälla. HaV för vidare tillsammans med Statistiska centralbyrån statistik i fråga om fritidsfiske och ger ut statistikrapporten *Fritidsfiske*. Vi har bedömt att tillgänglig statistik inte ger tillräckligt underlag för någon slutsats i frågan.

¹⁹ Med fritidsfiske avses i statistikrapporten allt fiske som inte sker med stöd av tilldelad rätt att fiska i särskild omfattning: yrkesfiskelicens eller personlig fiskelicens.

²⁰ I rapporten *Fritidsfiske 2022* definieras fritidsfiske som allt fiske som inte sker med stöd av fiskelicens för havsfiske eller personlig fiskelicens för insjöfiske.

²¹ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 87 och rättsfallet MÖD 2009:13.

²² Enligt HaV finns det totalt 157 personliga fiskelicenser för fiskare som fiskar i sötvattensområden eller i havet utan båt. Det saknas dock underlag som utvisar om fisket som bedrivs med stöd av licenserna är huvudsaklig sysselsättning eller bisyssla.

²³ Skogsstyrelsen för statistik över antal personer som har en deklarerad inkomst från skogsbruk. Statistiken inkluderar dock även exempelvis de som är löntagare hos en skogsbruksentreprenör utan att själva äga skog. Av statistiken kan utläsas inkomstgränser, vilka möjligen skulle kunna indikera vilka som bedriver skogsbruk som bisyssla. Vi har dock bedömt säkerheten i denna slutsats som alltför liten, särskilt med beaktande av att de som bedriver skogsbruk, till skillnad från övriga areella näringsidkare, inte deklarerar sin inkomst årligen. Som en jämförelse hade cirka 47 000 personer deklarerat en positiv inkomst från skogsbruk 2020. Vi har dock beaktat att det kan gå många år mellan avverkningarna och att åren däremellan främst borde medföra kostnader.

gamla.²⁴ Vi har, med ledning av statistik avseende areal produktiv skogsmark per innehav, utgått från att en övervägande majoritet av de fysiska personer som 2020 ägde skogsmark i Sverige har en annan anställning eller huvudsaklig sysselsättning än skogsbruk och därför kan anses bedriva skogsbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen.²⁵ I fråga om hur skogsägarna berörs av hur omsättningskravet utformas har vi fäst avseende vid att enskilda ägare (fysiska personer, dödsbon och enkla bolag som inte är handelsbolag) äger cirka 48 procent av arealen deklarerad produktiv skogsmark.²⁶ Vi har inte i rättsfall eller vid kontakt med våra experter på området funnit några specifika exempel som belyser svårigheter inom skogsbruket kopplade till omsättningskravet, utöver Strandskyddsdelegationens allmänna beskrivningar av svårigheter att få beaktat oregelbundna inkomster inom ramen för omsättningskravet. Det framstår som att skogsbruksätgärder, i de fall de är förbjudna att vidta inom strandskyddat område enligt 7 kap. 15 § miljöbalken, sällan möter något hinder av omsättningskravets formulering.

I fråga om rennäringen har vi beaktat Strandskyddsdelegationens slutsats att renskötsel i princip inte sker på hobbynivå eftersom det inte är möjligt att ha renskötsel och ett annat heltidsjobb, varpå rennäringen inte framstår som särskilt berörd av omsättningskravets formulering.²⁷

Vi kommer till slutsatsen att de som kan anses bedriva areell näring som bisyssla vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen, däribland en övervägande majoritet av Sveriges jordbruksföretag och av Sveriges skogsägare, brukar en beaktansvärd del av den svenska jordbruksmarken och den produktiva skogsmarken, och står för en oundgänglig produktion av betydelse främst från jordbrukssynpunkt och för skogsnäringen. Då största delen av dessa företag och ägare inte torde bedriva hobbyverksamhet utan vinstsyfte berörs de av omsättningskravets stadgande. Omsättningskravets första del – stadgandet

²⁴ Se Skogsstyrelsens statistiska meddelande *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk 2020*.

²⁵ Vi har uppskattat att ett innehav av 200 hektar skogsmark eller mer motsvarar en heltidstjänst inom skogsbruket, men sannolikt krävs ett större innehav än så. Av Skogsstyrelsens statistiska meddelande *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk 2020*, figur 5, framgår att 304 941 fysiska personer 2020 hade ett mindre innehav än 200 hektar produktiv skogsmark, vilket motsvarar cirka 97 procent av de fysiska personer som ägde skogsmark i Sverige 2020.

²⁶ Se Skogsstyrelsens statistiska meddelande *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk 2020*. Vi har beaktat att det bland dessa skogsägare kan finnas en viss svåridentifierbar andel som skulle kunna anses bedriva skogsbruk som hobbyverksamhet utan vinstsyfte vid tillämpning av undantaget, vilka alltså inte borde vara berörda av omsättningskravets formulering.

²⁷ SOU 2015:108 s. 208.

att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning – är konstaterat svårt att tillämpa och onödigt högst ställt i jämförelse med vad som gäller skatterättsligt för den som bedriver en bisyssla för att den ska betraktas som näringsverksamhet. Det framstår därför enligt oss som angeläget och av stor vikt att ta bort omsättningskravets första del för att inte motverka Sveriges produktion av livsmedel eller produktion av betydelse för skogsnäringen.

Omsättningskravet bör inte helt tas bort

Bedömning: Omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – bör finnas kvar.

I fråga om omsättningskravet helt kan tas bort från undantagsbestämmelsen finner vi att fördelarna inte överväger nackdelarna med detta. Omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – bör finnas kvar.

Trots att omsättningskravet infördes först när miljöbalken började att gälla 1999 är upprätthållandet av ett visst krav på omsättning från den areella näringen en möjlighet för lagstiftaren att tillförsäkra sig om att undantagsbestämmelsen endast nyttjas av de som bedriver en produktiv yrkesmässig verksamhet inom de areella näringarna. Detta bör lämpligen ske genom att även framöver exkludera hobbyverksamhet från undantagsbestämmelsen.

Det finns i dagsläget inte någon definition av jordbruk, skogsbruk, fiske eller renskötsel kopplad till strandskyddsbestämmelserna i sjunde kapitlet miljöbalken. Det framgår inte heller av miljöbalken att en fastighet måste vara taxerad som lantbruksfastighet för att den verksamheten som bedrivs på fastigheten ska kunna ses som jordbruk, skogsbruk eller annan liknande areell näring. Vi bedömer mot denna bakgrund att ett absolut borttagande av krav på omsättning från undantagsbestämmelsen skulle riskera att utvidga bestämmelsens tillämpning betydligt, med risk för skada på de syften som strandskyddet ska skydda: att långsiktigt trygga förutsättningarna för allmansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.

I 3 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken finns bestämmelser som skyddar brukningsvärd jordbruksmark om produktionen har en viss betydelse från jordbrukssynpunkt eller regionalpolitisk synpunkt,²⁸ skogsmark om den är av betydelse för skogsnäringen och mark- och vattenområden under förutsättning att de har betydelse för bland annat rennäringen eller yrkesfisket.

Om omsättningskravet i sin helhet togs bort från undantagsbestämmelsen skulle bestämmelsens tillämpning riskera att utvidgas i strid med lagstiftarens intentioner när miljöbalken infördes, exempelvis till alla innehavare av en lantbruksenhet, oavsett fastighetens produktionsförmåga eller om där bedrivs något egentligt brukande av marken eller vattnet som resurs, eftersom själva innehavet av en näringsfastighet såsom lantbruksenheter skatterättsligt alltid räknas som näringsverksamhet (13 kap. 1 § tredje stycket inkomstskattelagen). Undantagsbestämmelsen skulle vidare riskera att utvidgas även till den som anser sig bedriva jordbruk, skogsbruk, fiske eller renskötsel på privatbostadsfastighet, eller den som vill ta tillfället i akt att bebygga sin strandnära fastighet utan föregående dispensprövning. Eftersom undantagsbestämmelsen är avsedd att tolkas och tillämpas av den enskilde kommer byggnationens förenlighet med undantagsbestämmelsen upp till prövning först om den enskilde inger en ansökan om dispens och däri åberopar att undantagsbestämmelsen går att tillämpa, eller om tillsynsmyndigheten uppdagar en byggnation som uppförts under åberopande av undantagsbestämmelsen och bedömer att den avviker från lagstiftningen. Det går inte att bortse från risken för att undantagsbestämmelsen utan tillhörande krav på omsättning i högre grad än vad som förekommer i dag skulle kunna utnyttjas för olovliga byggnationer.²⁹ Om en olovlig byggnation upptäcks kan visserligen ett rättelseföreläggande om rivning av den olovliga åtgärden meddelas eftersom miljöbalken, till skillnad från exempelvis plan- och bygglagen, saknar bestämmelser om preskription. Rättspraxis talar dock för att det kan vara oskäligt

²⁸ Se rättsfallet MÖD 2022:23.

²⁹ Till följd av att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är utformad som ett undantag från förbudet inom strandskydd så kan prövning av om undantagsbestämmelsen går att tillämpa normalt inte göras i kommun, länsstyrelse eller domstol. Statistik i fråga om hur undantaget tillämpas finns därför inte tillgänglig. Frågan om undantagsbestämmelsen går att tillämpa kan dock komma upp till prövning genom en invändning från part vid kommunens, länsstyrelsens eller domstolens prövning av exempelvis en ansökan om dispens från strandskyddet eller ett föreläggande om att avlägsna byggnation inom strandskyddat område. Statistik i fråga om utfallet vad gäller sådana invändningar finns inte heller.

att förelägga en ny ägare om rivning av den olovliga anläggningen efter att en viss tid har förflutit.³⁰ Sådana olovliga byggnationer urholkar strandskyddets syften utan någon betydelse för jordbrukssynpunkt eller regionalpolitisk synpunkt, skogsnäringen, rennäringen eller yrkesfisket.

Det har inte framkommit vare sig vid expertgruppsmöten eller vid våra undersökningar att ett upphävande av omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – i påtaglig omfattning skulle bidra till produktion av betydelse för de areella näringarna. Av denna anledning har vi inte funnit anledning att föreslå att omsättningskravet tas bort. Den del av omsättningskravet som stadgar att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen bör därför finnas kvar.

Frågan om bete som hobbyverksamhet

Bedömning: Åtgärder för bete som bedrivs enbart som hobbyverksamhet kan beviljas dispens men bör inte heller framöver omfattas av undantagsbestämmelsen.

Till utredningen har frågan lyfts om bete som bedrivs som hobbyverksamhet har sådana fördelar att det bör omfattas av undantagsbestämmelsen, och därför utgöra ett undantag till vår bedömning om att hobbyverksamhet inte heller framöver bör omfattas av undantagsbestämmelsen.

Som en bakgrund kan framhållas att flera remissinstanser som yttrat sig över betänkandet SOU 2020:78 framhåvt att det borde bli enklare att tillämpa undantagsbestämmelsen för småskaliga verksamheter eftersom de ofta har en positiv påverkan på bland annat miljön, öppna landskap, kulturmiljön och friluftsliv. Flera av våra experter i utredningen har anslutit sig till denne bedömning och framhåvt att all areell verksamhet är av stort värde för att bibehålla våra biologiska och naturgeografiska resurser på land och i vatten, och detta obero-

³⁰ I fråga om preskription, se rättsfallet MÖD 2014:27. I fråga om återställande, se rättsfallen MÖD 2017:16 I och II. MÖD 2017:16 I och II rörde vitesföreläggande om borttagande av brygga med mera. Domstolen bedömde det oskäligt att förelägga ny fastighetsägare att riva olovlig åtgärd inom strandskydd i fall där det stått klart att det hade varit möjligt att förelägga tidigare ägare till fastigheten att riva den olovliga åtgärden, det inte hade framkommit något som tydde på att överlåtelsen av fastigheten skett i syfte att kringgå strandskyddet eller att fastighetsägaren haft anledning att misstänka att strandskyddsdispens sänkades.

ende av om verksamheten bedrivs som näring eller hobby. I detta sammanhang har diskussioner förts om främst sådant bete som utgör hobbyverksamhet och dess vikt för både djurbestand och naturvärden. Dessa experter i utredningen har förordat att även bete som bedrivs som hobbyverksamhet ska omfattas av undantagsbestämmelsen, alternativt av dispensgrunderna i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken.

Vi konstaterar inledningsvis att de diskussioner som fördes om småskalig verksamhet i betänkandet SOU 2020:78 resulterade i en definition i den därpå följande propositionen, prop. 2021/22:168, där det angavs att med småskalig verksamhet avses *”att den verksamhet som bedrivs eller ska bedrivas på platsen påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. Requisite småskalig syftar alltså inte på storleken på verksamhetens ekonomiska omsättning eller på verksamhetens ägarstruktur.”*³¹ Frågan om undantagsbestämmelsen bör utvidgas för att omfatta småskalig verksamhet enligt definitionen ovan avhandlas i kapitel 5 i vår utredning. Frågan i denna del är därför enbart om bete som bedrivs som hobbyverksamhet har sådana fördelar att det bör omfattas av undantagsbestämmelsen, och därför utgöra ett undantag till vår bedömning om att hobbyverksamhet inte heller framöver bör omfattas av undantagsbestämmelsen.

I fråga om vikten av bete instämmer vi i livsmedelsstrategins konstaterande att betande djur är avgörande för hävden av naturbetesmarker. Vi har därför tagit förslaget till oss och utrett om det finns skäl för att göra avkall på omsättningskrav för bete som bedrivs som hobbyverksamhet. Vi har i denna del beaktat Jordbruksverkets statistikrapport *Långa tidsserier – Basstatistik om jordbruket åren 1866–2020* där det framgår att arealen betes- och ängsmark har minskat från uppskattade 1,9 miljoner hektar 1865 till 1,2 miljon hektar vid Lantbruksräkningen 1927. År 2020 var arealen 464 000 hektar. Det är en minskning med över 80 procent. Några bidragande orsaker till detta som konstateras i rapporten är ett minskat antal lantbruksdjur, att åkerarealen i ökad utsträckning används till annat såsom foderproduktion och att hektarskördarna av vall på åkermark ökat. Mellan 2005 och 2022 minskade betesmarksarealen med 10 procent, vilket motsvarar 49 700 hektar.

³¹ Prop. 2021/22:168 s. 137.

Vi konstaterar att åtgärder för att anordna bete, såsom stängsling inom strandskydd, kan omfattas av den nu gällande undantagsbestämmelsen i de fall där undantagsbestämmelsen går att tillämpa. Så är fallet när betet och djurhållningen bedrivs som huvudsaklig sysselsättning, men även i de fall där betet och djurhållningen bedrivs som bisyssla om denna verksamhet ensam, eller tillsammans med annan blandad verksamhet inom de areella näringarna, uppfyller omsättningskravet.

Vi konstaterar vidare att åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, såsom exempelvis bete, redan i dag omfattas av en av de dispensgrunder som räknas upp i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken. 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken anger att man som särskilda skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får beakta om det område som dispensen avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området.

I förarbetena till bestämmelsen anges att åtgärder som betingas av naturvårdsintressen kan omfattas av dispensgrunden:³²

En annan omständighet avser situationer då det område som undantaget från strandskydd avser behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. I vissa situationer kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt, åtgärder som tillgodoser kommunens behov av tätortsutveckling, åtgärder för handikappade eller åtgärder som betingas av naturvårdsintressen, andra miljöintressen eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. Avvägning mot områdets skyddsvärden kan i vissa fall innebära att det saknas förutsättningar för ett undantag trots att de angivna skälen finns.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett refererat rättsfall, MÖD 2016:10, i mål angående strandskyddsdispens för gårdsgård, tillåtit uppförande av en cirka 90×40 meter stor gårdsgård för fårbeta i natur- och kulturvårdande syfte med stöd av dispensgrunden i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken. Domstolen konstaterade i domen att utredningen i målet inte gav stöd för att lokalhyresgästen eller kommunen

³² Prop. 2008/09:119 s. 67.

bedrev skogs- eller jordbruk som näringsverksamhet. Gärdsgården var därför inte undantagen från kravet på strandskyddsdispens. I domskälen beaktade domstolen att syftet med gårdsgården var att tillgodose allmänna intressen som naturvård och vård av kulturhistoriska miljöer på den tilltänkta platsen. Domstolen beaktade vidare att hägnets storlek anpassats till att det råder strandskydd på platsen och att gårdsgården utformats med stättor placerade för att underlätta för allmänheten att beträda området.

Vi har mot bakgrund av förarbetsuttalandet och rättsfallet bedömt att dispensgrunden i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken kan täcka det allmänna intresset att hålla naturbetesmarker öppna genom bete på hobbynivå, och andra lovvärda åtgärder som betingas av naturvårdsintressen. Vår expert från Naturvårdsverket, vilken myndighet ansvarar för vägledning om strandskyddsreglerna, har instämt i vår bedömning. Vi konstaterar dock att rättsfallet, bete eller andra exempel på naturvårdande insatser inte särskilt omnämns i Naturvårdsverkets vägledning vid tillämpningen av det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken.³³ Handboken är avsedd som en vägledning för länsstyrelser och kommuners arbete med strandskydd, uppdateras alltjämt med anledning av ny lagstiftning, och nyttjas enligt vad vi förstår frekvent av kommuner vid arbetet med strandskydd. Det framstår som värdefullt att vägledningen uppdateras i denna del för fullt genomslag av denna praxis vid dispensprövningen.

Vi har inte funnit underlag för slutsatsen att bete som bedrivs enbart som hobbyverksamhet som regel bidrar till produktion av viss betydelse från jordbrukssynpunkt på så sätt att även sådant bete bör omfattas av undantagsbestämmelsen. I Jordbruksverkets vägledning *Bra bete på ekologiska mjölkgårdar* framgår exempelvis att brist på areal ofta gör det svårt att kunna utnyttja betet optimalt.³⁴ Jordbruksverkets expert i utredningen har på uppdrag av oss besvarat frågan om det är av stor vikt för Sveriges livsmedelsproduktion med bete på hobbynivå. Jordbruksverkets expert har då bedömt att djurproduktion som baseras på beten av mindre ekonomisk omfattning kan ha flera värden men dragit slutsatsen att dess betydelse för landets totala livsmedelsproduktion är mycket liten.

³³ Naturvårdsverket, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning* (handbok 2009:4, utgåva 2).

³⁴ Jordbruksverket, *Jordbruksinformation*, JO10:10.

Om lagstiftaren framöver skulle finna anledning att ompröva vårt ställningstagande i syfte att gynna bete som bedrivs enbart som hobbyverksamhet kan framhållas att stängsel till bete endast i mindre grad borde motverka strandskyddets syften till följd av möjligheten till stängselgenombrott (26 kap. 11 § miljöbalken).

Vårt förslag till justering av omsättningskravet

Förslag: Omsättningskravets första del bör tas bort genom en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet förvärvsverksamhet. Vidare bör varaktighetskravet, som redan uppställs i rättspraxis, framgå av undantagsbestämmelsen.

Vi föreslår att justeringen av omsättningskravet sker genom en lagändring av undantagsbestämmelsen. Genom lagändringen bör endast omsättningskravets andra del – stadgandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen – finnas kvar. Vi föreslår att lagändringen genomförs på så sätt att det görs ett tillägg till undantagsbestämmelsen där det föreskrivs att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen om näringen utgör förvärvsverksamhet. Uttrycket förvärvsverksamhet används i den skatterättsliga definitionen av näringsverksamhet i syfte att avgränsa mot hobbyverksamhet (13 kap. 1 § första stycket och 12 kap. 37 § inkomstskattelagen). Tillägget av uttrycket förvärvsverksamhet till undantagsbestämmelsen är ägnat att exkludera hobbyverksamhet från undantagsbestämmelsen. För den som helt försörjer sig på till exempel renkötsel eller jordbruk, och därför bedriver arell näring som huvudsaklig sysselsättning, gäller fortfarande inget omsättningskrav.

Uttrycket huvudsaklig sysselsättning i undantagsbestämmelsen är synonymt med det i praxis förekommande uttrycket huvudnäring, och ingen ändring är åsyftad.³⁵

Med uttrycket förvärvsverksamhet i undantagsbestämmelsen menas, likt uttrycket förvärvsverksamhet i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, att syftet ska vara att verksamheten/närigen ska ge ett ekonomiskt utbyte, ett vinstsyfte. Om en näring genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte finns.

³⁵ Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2014:27.

Vid bedömningen av om det är fråga om förvärvsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen för en påbörjad verksamhet beaktas de skattepliktiga intäkterna från verksamheten minskat med verksamhetens avdragsgilla kostnader. Sådana avdragsgilla kostnader kan exempelvis vara avlönad personal i enskild näringsverksamhet, dock inte enskild näringsidkares eget arbete, makas arbete eller barn under 16 år som deltar i verksamheten (60 kap. 2 och 3 §§ inkomstskattelagen).

Vid bedömning av om en bisyssla utgör förvärvsverksamhet enligt undantagsbestämmelsen gäller alltså att det är den som hävdar att undantagsbestämmelsen går att tillämpa, och att åtgärden alltså inte omfattas av krav på strandskyddsdispens, som ska visa vilken inriktning och omfattning näringsverksamheten har (huvudnäring eller bisyssla).³⁶ Frågan om en näring bedrivs som förvärvsverksamhet eller inte vid tillämpning av undantagsbestämmelsen ska avgöras utifrån en samlad bedömning i varje enskilt fall. Förvärvsverksamhet innebär inte krav på att vinst ska uppkomma första året om man till exempel måste göra stora investeringar, men man ska kunna visa att verksamheten kan beräknas ge ett ekonomiskt överskott på sikt, det vill säga att syftet är att verksamheten ska gå med vinst. Prövningen ska ske utifrån en objektiv bedömning. Vid prövningen av om det är fråga om förvärvsverksamhet kan det bli aktuellt att beakta längre perioder. Att en verksamhet drivs vidare trots att den gått med underskott under en följd av år kan vara en omständighet som tyder på att ett objektivi vinstsyfte saknas.

Det framstår av omsättningskravets nuvarande formulering för oss som att man vid bedömningen av om omsättningskravets första led är uppfyllt, det vill säga om näringen medför ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning, kan beakta de samlade intäkterna för den som bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna under förutsättning att intäkterna i sig härrör från en verksamhet som omfattas av undantaget.³⁷ Detta bör även vara fallet

³⁶ Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2014:27.

³⁷ Se Strandskyddsdelegationens uttalanden i SOU 2015:108 s. 208 i fråga om renskötares inkomst även från annat håll och Mark- och miljööverdomstolens resonemang i mål nr M 3701-21. Visst stöd ger även underinstansens ställningstagande i mål MÖD 2009:1. Mark- och miljööverdomstolen bedömde dock att inkomsten från ostronverksamheten i sig fick anses utgöra ett tillskott av betydelse till ostronodlarens försörjning och att verksamheten hade sådan varaktighet och omfattning att den får anses ingå i näringsverksamheten. Mark- och miljööverdomstolen tog därför inte ställning till underinstansens bedömning i fråga om den blandade verksamheten.

vid den lagändring av undantagsbestämmelsen som vi nu föreslår. Om de samlade intäkterna från verksamheter som i sig utgör en areell näring genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att fråga är om förvärvsverksamhet och att ett vinstsyfte finns. Areell näring som bedrivs på flera fastigheter räknas normalt som en enda näringsverksamhet (14 kap. 10 och 12 §§ inkomstskattelagen), varpå det normalt inte finns anledning att bedöma om fråga är om förvärvsverksamhet för varje ingående fastighet där areell näring bedrivs.

Även en nystartad verksamhet kan utgöra förvärvsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen. Likaså bör vara fallet med uttrycket förvärvsverksamhet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vid bedömningen av om en bisyssla inom de areella näringarna utgör hobbyverksamhet, som inte omfattas av undantagsbestämmelsen, eller näringsverksamhet, som omfattas av undantagsbestämmelsen, ska en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid en sådan bedömning kan exempelvis beaktas om man kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar på en avsikt att varaktigt bedriva verksamhet. Andra omständigheter kan vara att verksamhetsspecifika tillstånd finns, att det finns fastigheter för ändamålet eller att specifika investeringar och inköp har gjorts.³⁸

Uttrycket förvärvsverksamhet förutsätter inte att ägd mark brukas. Förvärvsverksamhet kan även bedrivas på annans mark (exempelvis på arrenderad mark), vilket är fallet för många verksamma inom de areella näringarna.

Innebörden av att uttrycket förvärvsverksamhet införs i undantagsbestämmelsen är att delar av det kritiserade omsättningskravet (föreskriften att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning) ersätts med det krav på förvärvsverksamhet som gäller för all näringsverksamhet. Kravet på förvärvsverksamhet, som innebär att näringen ska ge ett ekonomiskt utbyte eller ha ett vinstsyfte, borde generellt sett vara lägre ställt än dagens stadgande, som anger att näringen ska medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Lindringen av omsättningskravet för den som bedriver areell näring som bisyssla är motiverad för att inte motverka Sveriges produktion av livsmedel eller produktion av betydelse för skogsnäringen. Hobbyverksamhet kommer till följd av kravet på förvärvs-

³⁸ Jfr Skatteverkets rättsliga vägledning *Avgränsning av inkomstslaget näringsverksamhet* (2023).

verksamhet även framöver att exkluderas från undantagsbestämmelsens tillämpningsområde, och till följd av den föreslagna lagändringen är bisysslans intäkter inte längre relativa näringsidkarens försörjning i övrigt. Uttrycket förvärvsverksamhet är väl anpassat för nystartad verksamhet inom de areella näringarna eftersom det är tillräckligt att syftet ska vara att verksamheten/näringen ska ge ett ekonomiskt utbyte, ett vinstsyfte. Att omsättningskravet moderniseras på detta sätt borde exempelvis underlätta för kommande generationer av jordbrukare, fiskare, skogsägare och renskötare då det blir förutsebart att undantaget kan komma att tillämpas redan vid uppstart av verksamheten om förutsättningarna i undantagsbestämmelsen är uppfyllda.

Uttrycket förvärvsverksamhet borde vara väl förenligt med oregelbundna inkomster från en areell näring, såsom vid säsongarbete eller vid skogsbruk, då man vid bedömningen av om kravet på förvärvsverksamhet är uppfyllt kan beakta längre tidsperioder.

Likaså borde uttrycket förvärvsverksamhet vara väl förenligt med vattenbruk, som vi nu föreslår ska omfattas av undantagsbestämmelsen. I fråga om vattenbruk saknas statistik som utvisar hur många av de 416 personer som var sysselsatta med vattenbruk 2022 som kan anses bedriva vattenbruk som bisyssla vid tillämpning av undantagsbestämmelsen, och därför vara berörda av omsättningskravets justering.³⁹ Vid dialog med branschen framstår det som att vattenbruk, liksom andra näringar, i vart fall ofta bedrivs som bisyssla under uppbyggnadsfasen under de första åren.⁴⁰ Viss odling inom vattenbruk, såsom ostron och algodling, är vidare säsongbetonad och medför behov av ett justerat omsättningskrav likt det vi nu föreslår. Mussel- och ostronodling har vidare lång produktionstid och det finns därför behov av ett omsättningskrav som är förenligt med oregelbundna inkomster från en areell näring, likt det vi nu föreslår.

Vad gäller kravet på att näringen ska bedrivas med viss varaktighet åsyftas det krav som sedan länge uppställts i rättspraxis, det vill säga att verksamheten är inriktad på en viss varaktighet.⁴¹ Enligt oss bör kravet lämpligen framgå av undantagsbestämmelsen för att vara förutsebart för den enskilde. Varaktighetskravet bör enligt vår bedömning

³⁹ Se Jordbruksverkets statistikrapport *Vattenbruket 2022*. Av rapporten kan utläsas att 371 av de 416 personer som var sysselsatta inom vattenbruk var avlönade.

⁴⁰ Enligt Matfiskodlarna Sverige AB:s expert bedrivs normalt så kallad U- eller C-verksamhet som bisyssla medan tillståndspliktig verksamhet bedrivs som huvudsaklig sysselsättning.

⁴¹ Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2009:13.

kunna anses vara uppfyllt såväl för säsongsbetonad areell näring som för nystartad verksamhet.

Lagändringen sker i en undantagsbestämmelse som är avsedd att tillämpas direkt av enskild utan föregående prövning. Strandskyddsdelegationens broschyr *Areella näringar och strandskydd* är det enda material som samlar befintligt vägledningsmaterial och praxis i frågan om undantagsbestämmelsen och omsättningskravet. Det framstår som lämpligt att Naturvårdsverket, som ansvarar för tillsynsvägledning för kommunala nämnder och länsstyrelser i fråga om strandskydd, tar fram en vägledning i samarbete med andra berörda myndigheter i syfte att sprida information om undantagsbestämmelsen och de nya reglerna. Vägledningen bör utformas för att kunna tillämpas även av enskild, se mer härom i kapitel 5 och i avsnitt 10.5.1.

Som ett alternativ till vårt förslag till justering av undantagsbestämmelsen har vi undersökt det förslag till justering som presenterades för utredningen i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, det vill säga en lagändring av undantagsbestämmelsen som utgår från begreppet näringsverksamhet.⁴² Våra överväganden i den delen framgår av kapitel 9 om övervägda alternativ som utredningen har valt bort.

Det finns inte behov av följdändringar i undantagsbestämmelsen för ekonomibyggnad i plan- och bygglagen

I 9 kap. 3 § plan- och bygglagen finns ett undantag för de areella näringarna från kravet på bygglov för ekonomibyggnad utanför detaljplanlagt område:

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Undantagsbestämmelsen i plan- och bygglagen innebär att det utanför detaljplanlagt område inte krävs bygglov för att uppföra eller flytta ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring. Bygglov behövs inte heller för att bygga till dessa byggnader. Det krävs heller inget bygglov om det i ekonomibyggnaden redan finns en bostad och det inom den befintliga användningsytan

⁴² SOU 2020:78 s. 213.

inreds ytterligare en bostad. Detsamma gäller om ekonomibyggnaden innehåller en lokal för handel, hantverk eller industri och det inom den befintliga användningsytan inreds ytterligare en sådan lokal.⁴³

Undantagsbestämmelsen från strandskyddsförbudet i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är utformad med stöd av uttalanden i motiven till byggnadslagen vad gäller undantagsbestämmelsen som numer återfinns i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen.⁴⁴ Rättspraxis avseende undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken tillmätts vidare ibland betydelse vad gäller undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen, och vice versa.⁴⁵

Vi har dock vare sig i förarbeten eller rättspraxis avseende 9 kap. 3 § plan- och bygglagen funnit direkt stöd för slutsatsen att ett krav likt omsättningskravet gäller för undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen. Rättspraxis ger visserligen för handen att en verksamhets omfattning har betydelse för bedömningen av om det är fråga om bygglovsfria ekonomibyggnader. I något enstaka rättsfall, rörande bygglov i efterhand för nybyggnad av ett stall och ett foderförråd, har en verksamhets karaktär och omfattning samt det faktum att aktuell areal endast uppgick till 3 hektar enligt domstolen tytt på att fastighetsägaren inte hade bedrivit jordbruksverksamhet i plan- och bygglagens mening.⁴⁶ Rättsfallet kan möjligen läggas till grund för slutsatsen att domstolen sökte exkludera hobbyverksamhet, likt omsättningskravets andra stadgande, men domskälen saknar närmre resonemang i frågan. Frågan om hobbyverksamhet var även uppe till prövning i ett vägledande rättsfall från Regeringsrätten, RÅ 1999:57, som gällde frågan om stall för travhäst på en jordbruksfastighet var en bygglovsbefriad ekonomibyggnad. Såväl underinstansen länsstyrelsen som remissinstansen Boverket bedömde att travverksamheten på fastigheten närmast var att betrakta som hobbyverksamhet, och bedömde att byggnaden därför inte var bygglovsbefriad. Regeringsrätten tog dock i det slutliga avgörandet i stället fäste på ett uttalande som gjordes i förarbetena till 1947 års byggnads-

⁴³ Se Boverkets vägledning PBL Kunskapsbanken, avsnittet *Ekonomibyggnad*.

⁴⁴ Se SOU 1951:40 s. 82, vilken utredning föregick 1952 års strandlag (1952:382).

⁴⁵ Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr P 8249-18, i fråga rörande bygglov, och uttalandet att slutsatserna i mål nr M 10623-16 (MÖD 2017:57), i fråga rörande strandskydd, enligt domstolens uppfattning var tillämpliga även i aktuellt mål. Se vidare författningskommentaren i förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som återger rättsfallet RÅ 1995 ref. 93, i fråga rörande bygglov, som exempel på verksamheter som kan utgöra jordbruk (prop. 1997/98:45 del 2 s. 87).

⁴⁶ Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr P 8249-18.

lag, som innehöll en motsvarande undantagsbestämmelse som den i plan- och bygglagen. I propositionen till byggnadslagen sades bland annat att regeln borde begränsas till byggnader som var omedelbart avsedda för ifrågavarande näringar och att den således inte borde omfatta anläggningar som inte direkt erfordrades för jordbruket, fisket eller skogsskötseln utan som med hänsyn till sin storlek och övriga omständigheter mer var att anse som självständiga företag (prop. 1947:131 s. 166). Med stöd av förarbetsuttalandena och den praxis som hade utbildats vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i plan- och bygglagen drog Regeringsrätten slutsatsen att frågan huruvida en nyuppförd byggnad på en jordbruksfastighet ska betraktas som en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring får avgöras efter en helhetsbedömning där särskild hänsyn tas till byggnadens karaktär, arten av den verksamhet som ska bedrivas i byggnaden samt omfattningen av denna verksamhet och dess anknytning till övrig verksamhet på fastigheten.

Merparten av den rättspraxis som gäller undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen och verksamhetens omfattning rör frågan om den verksamhet som ska bedrivas i ekonomibygnaden med hänsyn till sin storlek och övriga omständigheter är att anse som självständiga företag i förhållande till övrig areell verksamhet på fastigheten, varpå ekonomibygnaden inte bedöms vara bygglovsbefriad.⁴⁷

Boverket har på fråga från oss instämt i vår slutsats att ett krav likt omsättningskravet inte borde gälla för undantagsbestämmelsen i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen.

Vi har mot denna bakgrund inte haft anledning att föreslå följändringar i undantagsbestämmelsen för de areella näringarna i 9 kap. 3 § plan- och bygglagen i denna del.

⁴⁷ Se Boverkets vägledning PBL Kunskapsbanken, avsnittet *Ekonomibygnad*, underavsnittet *Karaktären och omfattningen av verksamheten*, i frågan om hur man ska bedöma om det är en bygglovsbefriad ekonomibygnad.

7 Det funktionella kravet bör förtydligas

7.1 Det funktionella kravets innebörd

Det funktionella kravet tillkom till undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken genom ett förarbetsuttalande inför miljöbalkens införande 1999. I förarbetena angavs att anläggningen eller åtgärden ska behöva ligga inom strandskyddsområde.¹ Uttalandet utgör grunden för det funktionella kravet. Genom den reform som gjordes av strandskyddsreglerna den 1 juli 2009 förtydligades det funktionella kravet om placering inom strandskyddsområdet som en förutsättning för att undantagsbestämmelsen ska vara tillämplig. I lagtexten gjordes då ett tillägg så att det framgår att byggnader och övriga åtgärder för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Detta tillägg till undantagsbestämmelsen kallas för det funktionella kravet. Av förarbetena till lagändringen framgår att tillägget innebär ett förtydligande av att undantaget enbart gäller för ekonomibyggnader som för sin funktion måste ligga inom strandskyddsområdet.²

Vid bedömningen av om det funktionella kravet är uppfyllt bör hänsyn kunna tas till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle lokaliseras utanför strandskyddsområdet.³

Alla åtgärder som behövs för näringen är undantagna från strandskyddet. Det funktionella kravet innebär att åtgärder i första hand ska utföras utanför det strandskyddade området i syfte att skydda detta område mot åtgärder och anläggningar som lika bra kan utföras

¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 87.

² Prop. 2008/09:119 s. 101.

³ Prop. 2008/09:119 s. 101.

utanför strandskyddsområdet.⁴ Av vägledande rättsfall om undantagsbestämmelsen och det funktionella kravet framstår det som att det är den som gör gällande att undantagsbestämmelsen är tillämplig som i första hand kan motivera och visa att en åtgärd eller anläggning för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet, eftersom det är denne som bäst känner till verksamheten.⁵ Det bör därför läggas vikt vid näringsidkarens egen bedömning.

7.2 Det funktionella kravets tillämpning

Det finns några vägledande rättsfall (rättspraxis) som gäller undantagsbestämmelsens funktionella krav och hur det ska tillämpas.

I Mark- och miljööverdomstolens rättsfall MÖD 2005:35 bedömdes en oisolerad timmerstuga, som i och för sig bedömdes som nödvändig för skogsbruket, inte behöva ligga inom strandskyddat område. Stugan, som låg cirka 25 meter från stranden, användes för förvaring av arbetskläder, arbetsredskap och innehöll även köksbord med stolar. Skogsägaren framhöll att stugan användes för skogsbrukets behov, men att den framöver också skulle användas för fiskebruk. Mark- och miljööverdomstolen höll med om att stugan var till för skogsbrukets behov, men ansåg att stugan lika gärna kunde ligga utanför strandskyddsområdet. Förutsättningarna för att undantaget för de areella näringarna skulle vara tillämpligt var därmed inte uppfyllda, och skulle därför kräva dispens för att lokaliseringen skulle vara tillåten. Vid dispensprövningen fann Mark- och miljööverdomstolen att det saknades skäl för dispens varvid skogsägaren var tvungen att ta bort stugan från det strandskyddade området.

Från praxis kan även mål nr M 7238-15 från Mark- och miljööverdomstolen noteras särskilt, vilket rörde frågan om strandskyddsdispens behövdes för stall och ridhus. Efter att ha kommit fram till att ett stall och ridhus var nödvändiga för den aktuella jordbruksverksamheten, bedömdes frågan om dessa för sin funktion behövde finnas inom strandskyddsområdet. En loge som nyligen renoverats fanns redan på platsen inom strandskyddsområdet. Mark- och miljööverdomstolen framhöll att det enligt förarbetena ska tas hänsyn till om annan placering skulle medföra orimliga merkostnader eller tids-

⁴ Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 13.

⁵ Jfr 2 kap. 1 § miljöbalken, Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr M 7238-15 och Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 13.

förluster för näringsidkaren. Med hänsyn till att stora delar av fastigheten omfattades av naturreservat och strandskyddsområde var också utrymmet för att hitta en annan plats där loge, stall och ridhus kunde placeras i nära anslutning till varandra begränsat enligt domstolen. Mark- och miljööverdomstolen ansåg det visat att det fanns ett sådant *funktionellt samband* mellan loge, stall och ridhus att annan placering inte var lämplig. En flytt av logen bedömdes medföra kostnader som inte var rimliga. Det kan noteras att sökanden i målet hade åberopat ett utlåtande där det framgick att närmaste möjliga alternativa placering av stall och ridhus bedömdes vara cirka 130 meter från logen. Enligt utlåtandet skulle en alternativ placering av stall och ridhus på den platsen innebära dels extra arbetskostnader på grund av ökat avstånd till foder-, strö- och vagnsförvaring samt delvis ökat avstånd till rast- och beteshagar, dels kostnader för extra dragnings- och vattenledningar samt ett nytt avloppssystem. Vidare skulle enligt utlåtandet den alternativa placeringen innebära förlorade intäkter i EU-stöd då den aktuella marken inte kan användas för odling.

I Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål nr M 5610-15, som gällde föreläggande att vidta återställningsåtgärder avseende paddock, uppgav sökanden att det inte fanns någon annan plats på fastigheterna att placera paddocken på eftersom andra platser skulle kräva omfattande schaktning. Mark- och miljööverdomstolen bedömde bland annat att det hade framkommit att det fanns ett funktionellt samband mellan behovet av en paddock och jordbruksverksamheten och att paddocken borde ligga i anslutning till det stall som finns. Domstolen konstaterade att det inte heller fanns någon lämplig plats utanför strandskyddsområdet för paddocken.

I rättsfallet MÖD 2017:57, som rörde frågan om strandskyddsdispens behövdes för hästhagar, bedrevs den aktuella näringsverksamheten på en lantbruksfastighet och omfattade en större träningsanläggning för travhästar som bland annat bestod av travbanor och stallar. Därutöver fanns rast- och beteshagar för hästarna. Mark- och miljööverdomstolen höll syn och konstaterade att relativt stor del av hagarna på fastigheten var stora och bevuxna med gräs. Domstolen fann inte skäl att ifrågasätta att de användes för beteshållning avseende hästarna i verksamheten och annat hade inte framkommit än att betet var anpassat till hästarnas behov i detta avseende. Domstolen fann att utnyttjande av mark till bete för hästar utgjorde jordbruksverksamhet och att hagar som har en koppling till beteshåll-

ningen omfattades av undantagsregeln för jordbruket i 7 kap. 16 § miljöbalken. Rätten fann att det av utredningen i målet framgick att en relativt stor del av fastigheten omfattades av strandskydd. Mark- och miljööverdomstolen fann att det fanns ett sådant *funktionellt samband* mellan ställen och hagarna att de borde ligga i nära anslutning till varandra, och på grund av detta ansåg rätten att hagarna för sin funktion måste finnas inom strandskyddsområdet. Sammanfattningsvis bedömde Mark- och miljööverdomstolen att undantagsregeln i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken var tillämplig vad gällde de sökta hagarna och att det därför inte krävdes strandskyddsdispens.

7.3 Finns behov av justering?

7.3.1 Tidigare framförda synpunkter i frågan

I sin slutrapport framhöll Strandskyddsdelegationen att det är näringsidkaren som bäst känner verksamheten och kan motivera och visa varför en annan placering kan vara olämplig. Näringsidkaren är den som bäst känner till verksamheten och kan motivera och visa varför en annan placering kan vara olämplig.⁶ Enligt förarbetena bör hänsyn tas till om det skulle innebära orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren med en lokalisering utanför strandskyddsområdet.⁷ I slutändan avgör dock tillsyns- eller prövningsmyndigheten om en annan placering är möjlig.

Även LRF och Sveriges Fiskevattenägareförbund framhöll inom ramen för betänkandet SOU 2020:78 att det är näringsidkaren som bäst känner sin verksamhet och dess behov. Därför bör denne få avgöra lämplig placering för åtgärder som är nödvändiga för den areella näringsverksamheten.

7.3.2 Utredningens överväganden och förslag

Förslag: Utredningen föreslår att undantagsbestämmelsens funktionella krav kompletteras med termen *funktionellt samband*.

⁶ SOU 2020:78 s. 214.

⁷ Prop. 2008/09:119 s. 101.

Det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att anläggningen eller åtgärden *för sin funktion* måste finnas eller vidtas inom strandskyddat område. I utredningens direktiv anges att detta krav, som infördes i paragrafen år 2009, skapat tolkningsproblem och bör analyseras.

Som utgångspunkt anser utredningen att det framstår som rimligt att uppställa detta funktionella krav i paragrafen. Om det skulle tas bort skulle det medföra att det kan vidtas åtgärder och uppföras anläggningar inom strandskyddsområdet, där placering således lika gärna kan ske på annan plats, till skada för strandskyddets syften.

Det framstår dock för oss som att det råder osäkerhet i frågan om vad som krävs för att visa att åtgärden för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet, och att placeringen inte kan ske på annan plats. Rättspraxis i detta avseende är också sparsam.

Enligt de av våra experter som förespråkar en ändring av det funktionella kravet är det främsta problemet med kravet att det ofta tillämpas väldigt strikt, och att det vid bedömningen av om placeringen kan ske på annan plats även bland annat vägs in orimliga placeringar på långa avstånd eller placeringar på annans mark.

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.⁸ Utredningen har övervägt om ett tillägg i paragrafen skulle vara ett sätt att öka tydligheten i syfte att framhålla att det är näringsidkarens bedömning som ska vara utgångspunkten, något som skulle vara i enlighet med den avsikt som finns i förarbetena där det uttrycks att man vid denna bedömning ska ta hänsyn till om det skulle medföra orimliga merkostnader eller tidsförluster för näringsidkaren om byggnaden skulle placeras utanför strandskyddsområdet.⁹ Ett sådant förtydligande skulle också kunna innebära att det förtydligas att varje annan tänkbar placering inte ska behöva övervägas, till exempel lokalisering på mark som näringsidkaren inte äger (men som denne skulle kunna köpa). Det framstår vidare som långtgående att en lantbrukare med flera fastigheter vid exempelvis en syn med mark- och miljödomstolen ska behöva visa upp alla de skiften där areell näring bedrivs i de fall där ett funktionellt

⁸ Strandskyddsdelegationen, *Areella näringar och strandskydd* s. 13.

⁹ Prop. 2008/09:119 s. 101.

samband finns till följd av att annan befintlig anläggning som ekonomibyggnad eller väg ligger på platsen.

Ett förslag på sätt att åstadkomma ett förtydligande som inkommit från expertgruppen är att omformulera skrivningen ”*för sin funktion*”. Uttrycket ”*för sin funktion*” finns även med i katalogen över särskilda skäl i 7 kap. 18 c § 3 miljöbalken, och åberopas ofta för en brygga eller ett båthus där själva anläggningen för sin funktion behöver ligga vid vatten. En alternativ formulering i undantaget för de areella näringarna skulle kunna vara ”*om behovet inte (på ett rimligt sätt) kan tillgodoses utanför området*” eller ”*annan placering innebär betydande olägenhet*”.

Ett annat alternativ för att förtydliga vilka krav som uppställs är att fokusera på termen *funktionellt samband*, som förekommer i praxis från Mark- och miljööverdomstolen (se ovan). Formuleringen i bestämmelsen skulle då kunna vara att skriva ”*för att uppnå ett funktionellt samband*”. Genom detta skulle det bli tydligt att vad som ska etableras är att det finns ett funktionellt samband mellan anläggningen eller åtgärden och placeringen inom strandskyddsområdet.

För att etablera ett funktionellt samband förefaller det dock krävas att det redan finns en anläggning eller åtgärd inom det strandskyddade området. Ett exempel från praxis är som nämns ovan Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 7238-15 där en befintlig loge redan var uppförd inom strandskyddat område. Vid uppförandet av nya byggnader för stall och ridhus fann Mark- och miljööverdomstolen att flytt av logen sannolikt skulle medföra orimliga kostnader. Mark- och miljööverdomstolen fann i målet det visat att det fanns ett sådant funktionellt samband mellan den befintliga logen, stallet och ridhuset att dessa borde placeras i nära anslutning till varandra.

Att enbart inkludera termen ”funktionellt samband” i paragrafen riskerar därför att snäva in det funktionella kravet, vilket inte är utredningens avsikt. Vi har därför kommit fram till att det funktionella kravet i undantagsbestämmelsen i stället bör kompletteras så att det framgår att även etableringen av ett funktionellt samband uppfyller det funktionella kravet i bestämmelsen. Detta kodifierar också vad som framkommit i praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Begreppen ”*för sin funktion*” och ”*funktionellt samband*” är inte synonyma och därför bör båda finnas med i lagtexten.

Om lagstiftaren inte delar vår uppfattning om att en lagändring behövs i denna del framstår det i vart fall som behövt att ta fram en vägledning i fråga om hur det funktionella kravet ska tillämpas. Det framstår som värdefullt att lagstiftaren i sådana fall skickar med konkreta riktlinjer som ska ligga till grund för denna vägledning och budskapet att vägledningen ska uppdateras i takt med att rättspraxis utvecklas på området.

8 Ikraftträdande och uppföljning

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

Bedömning: Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av de föreslagna lagändringarna tre år efter det att ändringarna har trätt i kraft.

8.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag innebär inte att det ställs nya krav på verksamhetsutövare eller andra enskilda. Vi bedömer mot den bakgrunden att de föreslagna lagändringarna inte kommer att medföra att det kommer att krävas särskild tid för exempelvis en verksamhetsutövare att anpassa verksamheten till bestämmelserna. Prövningsmyndigheterna bör få skälig tid att förbereda sig inför lagändringarna. Detta såväl vad avser ärenden som kommer att beröras av förslaget till ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken, som dispensansökningar med stöd av den föreslagna nya 7 kap. 18 d § miljöbalken. Med beaktande av detta och den tid ett liknande lagstiftningsärende vanligen bör ta i anspråk föreslår utredningen att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025. Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

8.2 Uppföljning och utvärdering

Utredningens förslag till ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken syftar till att underlätta för vattenbruksverksamheter och att i övrigt skapa bättre förutsättningar för bedrivande av de areella näringar som omfattas av bestämmelsen. Förslaget till ny dispensgrund för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden syftar till att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Utredningen bedömer att effekterna av de föreslagna ändringarna bör följas upp och utvärderas av Naturvårdsverket tre år efter ikraftträdandet. Detta för att klarlägga om syftena med lagändringarna uppfylls och om ändringarna har lett till icke avsedda effekter.

9 Övervägda alternativ

Här presenterar vi övervägda alternativ som utredningen har valt bort.

9.1 Förtydligande av undantagsbestämmelsens omfattning

I kapitel 5 lämnar utredningen ett förslag om att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ges i uppdrag att utifrån praxis och förarbeten ta fram en vägledning kring undantagsbestämmelsens tillämpning, i syfte att förtydliga vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renskötsel.

Utredningen har som ett alternativ till detta förslag inledningsvis övervägt om legaldefinitioner av de begrepp som finns i undantagsbestämmelsen skulle vara ett framkomligt sätt att öka tydligheten kring vad som innefattas i termerna. Sådana definitioner skulle antingen kunna tas in i den inledande delen av miljöbalken eller i direkt anslutning till undantagsbestämmelsen i miljöbalkens kapitel 7. Detta alternativ valdes dock bort då detta sannolikt skulle bli fråga om relativt svåra avgränsningar, som också skulle riskera att bli mindre hållbara över tid och även låsa fast rättsutvecklingen. Även om det efterfrågas tydlighet gällande hur undantaget ska användas och definitioner skulle leda till detta, har utredningen inte ansett att fördelarna överväger nackdelarna för att ta in definitioner av termerna i lagtexten i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Ett förslag som utredningen också övervägde i ett tidigare skede för att få mer tydlighet kring undantagsbestämmelsens omfattning var ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att genom förskrift förtydliga undantagsbestämmelsen och vad som innefattas i termerna jordbruk, fiske, vattenbruk, skogsbruk och renskötsel.

Utredningen anser att ytterligare föreskrifter kring undantagsbestämmelsens tillämpningsområde skulle kunna ge mer klarhet och tydlighet för den enskilde näringsidkaren om en viss verksamhet faller inom undantaget eller ej. Fördelen skulle vara att paragrafens tillämpningsområde skulle kunna anpassas efter praxis och utvecklingen i övrigt som anses lämpligt. En nackdel är att undantagets tillämpningsområde kan komma att variera allt för mycket om ändringar ofta görs. Det är också möjligt att undantagets tillämpningsområde skulle kunna antingen inskränkas eller utvidgas, även om bemyndigandet skulle begränsas till att enbart fokusera på gällande rätt genom rättspraxis och förarbeten.

Att utvidga eller inskränka tillämpningsområdet genom föreskrifter på myndighetsnivå framstår för oss som mindre lämpligt. Vid en sammantagen avvägning har utredningen inte funnit att fördelarna överväger nackdelarna för ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att klargöra undantagets tillämpningsområde genom förordning eller föreskrifter.

9.2 Ett nytt särskilt skäl för dispens i LIS-regelverket

I kapitel 5 föreslår utredningen att det ska införas en ny paragraf med ett särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Ett alternativ som utredningen har övervägt men valt att inte gå vidare med är att föreslå att det införs ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet inom LIS-områden.

Enligt gällande 7 kap. 18 d § miljöbalken får man som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet inom ett LIS-område beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Om prövningen gäller en dispens för att uppföra enstaka en- eller tvåbostadshus med tillhörande kompletteringsbyggnader och andra åtgärder får man i stället beakta om huset eller husen avses att uppföras i anslutning till ett befintligt bostadshus. Det gällande särskilda skälet att exempelvis en byggnad bidrar till utvecklingen av landsbygden bör kunna aktualiseras vid åtgärder inom ramen för en naturturismverksamhet. Enligt utredningen om översyn av strandskyddet har dock kravet att en åtgärd måste bidra

till utvecklingen av landsbygden en hindrande effekt som påverkar bestämmelsernas ändamålsenlighet och effektivitet.¹

Det nya särskilda skäl som vi har övervägt var tänkt att avse byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder för småskaliga förvärvsverksamheter. Avsikten var att det skulle kunna tillämpas för exempelvis gårdsbaserad fisketurism och naturturism.

LIS-regelverket har dock kritiserats för att inte vara effektivt² och kan vidare inte tillämpas i vissa geografiskt utpekade områden såsom exempelvis delar kust- och kustskärgårdsområdena. Utredningen anser att en ny dispensgrund som syftar till att underlätta för småskaligt företagande på landsbygden som utgångspunkt inte bör vara begränsad till vissa geografiskt utpekade områden. Frågan om en sådan dipsensgrunden är tillämplig i ett visst område bör enligt utredningen i stället besvaras utifrån en bedömning i det enskilda fallet.

9.3 Bestämmelser om strandnära utvecklingsområden

Utredningen har övervägt att föreslå att förslagen om strandnära utvecklingsområden i prop. 2021/22:168 införs. I propositionen föreslogs att det inom ett så kallat strandnära utvecklingsområde, utöver de särskilda skäl för upphävande av eller dispens från strandskyddet som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken, vid prövningen av en fråga om upphävande av eller dispens från strandskyddet, ska få beaktas om området behövs för byggnader, anläggningar eller åtgärder som behövs för en småskalig verksamhet, om verksamheten har nytta av strandnära läge. Avsikten med förslaget var att förbättra förutsättningarna för småföretagare och besöksnäring i landsbygd och mindre tätorter.

Vi ser att ett sådant förslag skulle kunna fylla det behov som finns hos bland annat den gårdsbaserade fisketurismen av regler som bättre tar hänsyn till dessa näringar och den positiva utveckling som dessa kan föra med sig.

Att införa den föreslagna bestämmelsen i dess helhet skulle bland annat kräva en relativt stor omdaning av strandskyddslagstiftningen. Detta eftersom förslaget ingår i ett förslag att upphäva det befintliga

¹ SOU 2020:78 s. 224.

² SOU 2020:78 s. 223–224.

regelverket om områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS-områden) och i stället införa regler om strandnära utvecklingsområden. Utredningen anser att en liknande ny dispensgrund kan införas på ett mindre ingripande sätt.

9.4 Omsättningskravet

I kapitel 6 har vi lämnat förslag som syftar till att modernisera, förenkla och lindra omsättningskravet. Som ett alternativ till vårt förslag har vi övervägt det förslag till justering av omsättningskravet som presenterades för utredningen i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78:³

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

16 § 1

Förbuden i 15 § gäller inte 1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

Förbuden i 15 § gäller inte 1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för *näringsverksamhet inom* jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

Flera av våra experter i utredningen anslöt sig inledningsvis under vår utredning till ovanstående förslag men har efter vår sammanställning av konsekvenserna av förslaget ställt sig bakom vårt förslag till lagändring, som framgår av vårt författningsförslag och redogörs för i kapitel 6. Sammanfattningsvis kan sägas att förslaget om att införa begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen, med den definition som uttrycket näringsverksamhet har i 13 kap. 1 § första

³ SOU 2020:78 s. 213.

stycket inkomstskattelagen,⁴ har flera fördelar, dock även påtagliga nackdelar.

I 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen definieras näringsverksamhet som förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

Fördelarna med att införa uttrycket *förvärvsverksamhet* i undantagsbestämmelsen är klara. Dessa fördelar utvecklats i vårt förslag till lagändring av undantagsbestämmelsen i kapitel 6, som utgår från uttrycket förvärvsverksamhet.

Att verksamheten ska bedrivas *yrkesmässigt* innebär att den ska bedrivas regelbundet och varaktigt samt att den ska ha en viss omfattning. I rättspraxis ställs redan i dag krav på att en verksamhet ska ha viss omfattning och varaktighet för att den ska inkluderas i undantagsbestämmelsen. Förslaget har i denna del fördelen att detta krav i rättspraxis fångas upp av uttrycket yrkesmässigt, och på så sätt blir mer förutsägbart för den enskilde.

Att verksamheten ska bedrivas *självständigt* innebär att verksamheten inte får bedrivas som en anställning. Kravet avgränsar mot inkomstslaget tjänst. Det har vare sig framkommit för- eller nackdelar med att införa uttrycket självständigt i undantagsbestämmelsen. Det torde enligt oss sällan finnas incitament för exempelvis en anställd inom de areella näringarna att bekosta och uppföra byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för den areella näringen med stöd av undantagsbestämmelsen.

Uttrycket näringsverksamhet har också fördelen att det inte utesluter exempelvis jordbruksarrende, som normalt anses uppfylla kriterierna för näringsverksamhet i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen.⁵

⁴ Det finns ingen definition av begreppet näringsverksamhet i miljöbalken. Begreppet näringsverksamhet förekommer dock i 32 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken. Enligt oss är det olämpligt att använda den definition som begreppet näringsverksamhet har fått i 32 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken i undantagsbestämmelsen till följd av slutsatsen i Norstedts Juridiks lagkommentar till bestämmelserna att det sannolikt inte krävs något vinstsyfte med verksamheten för att regeln ska bli tillämplig, bara verksamheten är av ekonomisk art. En definition av begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen likt den i 32 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken skulle därför kunna inkludera hobbyverksamheter, vilka enligt oss inte heller framöver bör omfattas av undantagsbestämmelsen. Vi bedömer det som mer naturligt att begreppet näringsverksamhet, om det skulle införas i undantagsbestämmelsen, definieras på så sätt som det gör i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen.

⁵ Skatteverkets rättsliga vägledning *Nyttjanderätt och arrende* (2023).

Det finns dock tre identifierade nackdelar med förslaget att föra in begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen:

1. Innehav av en jord- eller skogsbruksfastighet utgör alltid näringsverksamhet.
2. Förslaget riskerar att exkludera viss jordbruks- och fiskeverksamhet från undantagsbestämmelsens tillämpning.
3. Förslaget tycks inte helt förenligt med miljöbalkens språkliga uppbyggnad och syfte.

Nackdelarna redovisas i mer detalj nedan under respektive rubrik.

9.4.1 Innehav av en jord- eller skogsbruksfastighet utgör alltid näringsverksamhet

Innehav av en näringsfastighet och näringsbostadsrätt samt avverkningsrätt till skog räknas skatterättsligt alltid som en näringsverksamhet (13 kap. 1 § tredje stycket inkomstskattelagen), och detta oberoende av om kraven på vinstsyfte, yrkesmässighet och självständighet är uppfyllda (13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen). Alla fastigheter som inte uppfyller kraven på privatbostadsfastigheter är näringsfastigheter (2 kap. 14 § inkomstskattelagen). En lantbruksenhet i form av en jord- eller skogsbruksfastighet är därför en näringsfastighet, men den kan bestå av både näringsfastighet och privatbostad. Näringsfastigheten ingår i näringsverksamheten medan privatbostaden inte ingår.

Regeringsrätten slog i rättsfallet RÅ 2002 ref. 59 fast att redan innehavet av en näringsfastighet räknas till näringsverksamhet och att reglerna för näringsverksamhet är tillämpliga från och med förvärvet av fastigheten.

Ett införande av begreppet näringsverksamhet, enligt definitionen i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, i undantagsbestämmelsen skulle därför behöva ske med en avgränsning mot inkomstskattelagens definition av näringsverksamhet i 13 kap. 1 § tredje stycket inkomstskattelagen. I annat fall skulle undantagsbestämmelsens tillämpning riskera att utvidgas till alla innehavare av en lantbruksenhet oavsett om där bedrivs någon egentlig näring och oaktat om näringen bedrivs som förvärvsverksamhet med vinstsyfte.

En sådan utvidgning av undantagsbestämmelsen kan inte anses vara av sådan betydelse från jordbrukssynpunkt eller regionalpolitisk synpunkt, eller av sådan betydelse för skogsnäringen, rennäringen eller yrkesfisket, att en sådan lagändring kan anses förenlig med miljöbalkens syfte.⁶ Fördelarna ur produktionshänseende för de areella näringarna som en sådan lagändring skulle medföra kan enligt oss inte överväga nackdelarna genom risk för skada på strandskyddets syften som regleringen skulle medföra.

Begreppet näringsverksamhet kan visserligen införas med en avgränsning mot inkomstskattelagens definition av näringsverksamhet i 13 kap. 1 § tredje stycket inkomstskattelagen. På motsvarande sätt har exempelvis 34 § lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring utformats. Om förslaget skulle införas skulle dock näringsidkare inom de areella näringarna, som regelmässigt deklarerar sin verksamhet som näringsverksamhet, vid tillämpning av undantagsbestämmelsens definition av begreppet näringsverksamhet göra en självständig bedömning av om verksamheten uppfyller kraven i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, och därmed även på denna grund utgör näringsverksamhet. Det framstår enligt oss som krångligt och ägnat att leda till missförstånd att införa en sådan avgränsning i denna typ av undantagsbestämmelse som ägnad att tillämpas av enskild.

9.4.2 Förslaget riskerar att exkludera viss jordbruks- och fiskeverksamhet

En ytterligare komplikation med förslaget är att vissa verksamheter som i dag kan anses utgöra jordbruk eller fiske vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen inte självklart anses utgöra näringsverksamhet vid tillämpning av 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen. En ändring av undantagsbestämmelsen i enlighet med förslaget skulle därför riskera att exkludera viss jordbruks- och fiskeverksamhet från bestämmelsens tillämpning på ett sätt som experterna som har framhållit förslaget inte avsett.

⁶ Se 3 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken och MÖD 2022:23.

Vid tillämpning av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken kan hästhållning av viss omfattning och varaktighet som sådan bedömas som (del av) jordbruk.⁷ I rättsfallet MÖD 2017:57, rörande strandskyddsdispens för rasthagar för travhästar, konstaterade Mark- och miljööverdomstolen vidare att vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken ska nyttjandet av mark till bete eller odling av foder utgöra jordbruksverksamhet oavsett om det till exempel är nötkreatur eller hästar som betar eller som fodret är avsett för.

Hästhållning utgör dock inte självklart näringsverksamhet vid tillämpning av 13 kap. 1 § inkomstskattelagen.⁸ Bedömningen av om hästhållning utgör näringsverksamhet sker vidare utifrån andra kriterier än om hästhållning utgör jordbruk vid tillämpningen av undan-

⁷ Se 2 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251), som under rubriken "Jordbruk" reglerar tillstånds- och anmälningsplikt för djurhållning bland annat avseende hästar. I rättspraxis har undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken ansetts vara tillämplig även på mindre hästverksamhet bland annat avseende en ridbana då det förelåg ett funktionellt samband mellan ridbanan och jordbruksverksamheten som bland annat bestod av bete för hästar (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 juni 2016 i mål nr M 5610-15). Undantagsbestämmelsen har även bedömts tillämplig på stall och ridhus som behövdes för jordbruksverksamheten på en fastighet som bland annat bestod av rast- och beteshagar samt åkermark avsedd för odling av foder till hästar (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 maj 2016 i mål nr M 7238-15). I fråga om undantagsbestämmelsen för areella näringar i 9 kap. 3 § plan och bygglagen, vars rättspraxis ibland tillmätts betydelse vid bedömningen av undantagsbestämmelsen i miljöbalken, kan följande framhållas. Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1995 ref. 93 bedömt att en ridhusbyggnad för 22 hästar utgjorde en ekonomibygnad för jordbruket. Vid bedömningen lades avgörande vikt vid att hästhållningen på fastigheten inte kunde anses som ett självständigt företag i förhållande till jordbruket i övrigt. Rättsfallet återges i författningskommentaren i förarbetena till 7 kap. 16 § 1 miljöbalken bland exempel på verksamheter som kan utgöra jordbruk (prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Regeringsrätten har dock i rättsfallet RÅ 1999 ref. 57 bedömt att ett stall, som har uppförts på en jordbruksfastighet för att användas i travhästverksamhet, på grund av denna verksamhets karaktär, omfattning och ringa anknytning till övrig verksamhet på fastigheten, inte utgjorde en ekonomibygnad för jordbruket och därmed inte är undantagen från krav på bygglov. Likaså har man i rättsfallet RÅ 2005 ref. 53 bedömt att en ridhall avsedd för hopp- och dressyrträning av hästar inte utgjorde en ekonomibygnad för jordbruk. I domskälen framhävde Regeringsrätten att undantagsbestämmelsens räckvidd får avgöras efter en helhetsbedömning där särskild hänsyn tas till byggnadens karaktär, arten av den verksamhet som ska bedrivas i byggnaden samt omfattningen av denna verksamhet och dess anknytning till övrig verksamhet på fastigheten. Boverket återger i sin handbok för handläggande myndigheter, PBL Kunskapsbanken, ett rättsfall från Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, mål nr P 5898-11. I domen bedömdes att en ridhusbyggnad för 30 hästar av ungefär samma storlek som det ridhus Regeringsrätten prövade i mål nr RÅ 1995 ref. 93 var att anse som ekonomibygnad för jordbruket eller därmed jämförlig näring, och att byggnaden därmed inte bygglovspliktig. Till skillnad från förhållandena i RÅ 1995 ref. 93 förekom dock ingen ytterligare näringsverksamhet på fastigheten. I Boverkets handbok återges detta rättsfall i fråga om vilka verksamheter som räknas som areella näringar, med kommentaren att rättsfallet tyder på att hästhållningen i sig var tillräcklig för att man skulle ha rätt att uppföra bygglovsbefriade ekonomibygnader.

⁸ Regeringsrätten slog i rättsfallet RÅ 2010 ref. 111 fast att uppfödning av hästar på egen näringsfastighet inte utgjorde näringsverksamhet utan hobbyverksamhet, se även Skatteverkets rättsliga vägledning *Verksamheter av hobbybetonad karaktär* (2023).

tagsbestämmelsen i miljöbalken. Den rättspraxis som har utformats avseende att nyttjandet av mark till bete för häst kan utgöra jordbruksverksamhet (om verksamheten är av viss omfattning och varaktighet samt det funktionella kravet är uppfyllt), skulle om förslaget genomfördes att upphöra för att i stället ersättas med en bedömning av hästhållningens vinstsyfte i syfte att avgöra om näringsverksamhet föreligger.

Vid beskattning betraktas innehavet av en jordbruksfastighet eller flera som en och samma näringsverksamhet (14 kap. 12 § inkomstskattelagen). Vid bedömningen av om vinstsyftet är uppfyllt särskiljs inte intäkter från en specifik åtgärd från andra intäkter i verksamheten. Nöt- och fårhållning på en jordbruksfastighet anses exempelvis med automatik ingå i näringsverksamheten och prövas därför inte mot kriterierna i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen. Detta är dock inte fallet med hästhållning, som särskiljs från övrig djurhållning. Själva innehavet av en jordbruksfastighet påverkar inte bedömningen av om hästhållningen ska anses ingå i näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen. Hästhållningen som sådan måste därför uppfylla kriterierna i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, däribland vinstsyftet, för att ingå i näringsverksamheten på en jordbruksfastighet.

Vid tillämpning av undantagsbestämmelsen framstår det dock av omsättningskravets formulering för oss som att man vid bedömningen av om omsättningskravet är uppfyllt, det vill säga om näringen medför ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning, kan beakta de samlade intäkterna för den som bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna under förutsättning att intäkterna i sig härrör från verksamheter som omfattas av undantaget.⁹

För att illustrera vilka konsekvenser förslaget skulle kunna få i fråga om hästhållning framhålls följande exempel:

Den hästhållare som i dag bedriver bete med hästar inom strandskydd kan anses bedriva jordbruk med beaktande av slutsatserna i rättsfallet MÖD 2017:57 om verksamheten uppfyller kraven på var-

⁹ Se Strandskyddsdelegationens uttalanden i SOU 2015:108 s. 208 i fråga om renskötares blandade inkomster från de areella näringarna, och Mark- och miljööverdomstolens resonemang om vilka av flera blandade intäkter som kan omfattas av undantaget i mål nr M 3701-21. Visst stöd ger även underinstansens ställningstagande i mål MÖD 2009:1. Mark- och miljööverdomstolen bedömde dock att inkomsten från ostronverksamheten i sig fick anses utgöra ett tillskott av betydelse till ostronodlaren försörjning och att verksamheten hade sådan varaktighet och omfattning att den får anses ingå i näringsverksamheten. Mark- och miljööverdomstolen tog därför inte ställning till underinstansens bedömning i fråga om den blandade verksamheten.

aktighet och omfattning, och åtgärden därtill uppfyller det funktionella kravet. Om hästhållaren bedriver sin verksamhet som bisyssla gäller vidare omsättningskravet i undantagsbestämmelsen, varpå hästhållaren måste visa att näringen medför ett tillskott av betydelse till hästhållarens försörjning. Om hästhållaren bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna kan det samlade tillskottet från de areella näringarna beaktas vid tillämpningen av omsättningskravet.

Vid en ändring av undantagsbestämmelsen genom ett tillägg av begreppet näringsverksamhet enligt definitionen i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen skulle en hästhållare som bedriver bete med hästar inom strandskyddat område endast anses bedriva näringsverksamhet, och därmed få nyttja undantagsbestämmelsen, om hästhållningen vid en självständig bedömning skulle anses utgöra en näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen, det vill säga om hästverksamheten bedrivs yrkesmässigt, självständigt och som förvärvsverksamhet med vinstsyfte. Vid bedömningen av om hästverksamheten uppfyller kravet på vinstsyfte beaktas enbart intäkterna från hästhållningen. Det är irrelevant för denna bedömning om hästhållaren bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna som i övriga delar uppnår vinstsyftet.

Enligt oss går det inte med beaktande av rättsfallet RÅ 2010 ref. 111 att bortse från risken för att en ändring enligt förslaget skulle innebära en mindre gynnsam situation för hästägare som bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna då dessa riskerar att inte uppnå kravet på vinstsyfte för sin hästhållning, och därför inte kan tillämpa undantaget.

Enligt Jordbruksverkets statistikrapport *Hästar och anläggningar med häst 2016* fanns det uppskattningsvis 355 500 hästar i Sverige 2016. I rapporten drar Jordbruksverket slutsatsen att 28 procent av landets 101 000 hästar finns på jordbruksföretag.¹⁰ Det har inte framkommit hur många hästägare som bedriver en blandad verksamhet inom en areell näring. Jordbruksverket har i statistikrapporten *Heltidsjordbruket i Sverige 2020*, vilken rapport delvis återgivits tidigare, konstaterat att cirka 57 procent av alla heltidsjordbruk bedrev kom-

¹⁰ I rapporten framgår att ett företag definieras som ett jordbruksföretag om det i juni 2016 uppfyllde något av följande kriterier: brukade mer än 2,0 hektar åkermark, brukade sammanlagt minst 5,0 hektar jordbruksmark, bedrev trädgårdsodling omfattande minst 2 500 kvadratmeter frilandsareal, bedrev trädgårdsodling omfattande minst 200 kvadratmeter växthusyta eller innehade djurbesättning som någon gång från och med den 1 januari 2016 till och med den 2 juni 2016 omfattade minst 10 nötkreatur, eller minst 10 suggor eller 50 svin, eller minst 20 får, eller 1 000 fjäderfä.

binationsverksamhet. Bland heltidsjordbruken som bedrev kombinationsverksamhet var det 58 procent som höll på med entreprenadarbete inom jordbruket. Av rapporten framgår vidare att 38 procent av deltidjordbruken bedrev kombinationsverksamhet. Vi har med beaktande härav dragit slutsatsen att det framstår som sannolikt att det i de fall där hästar finns på jordbruksföretag ofta bedrivs kombinationsverksamhet/en blandad verksamhet inom de areella näringarna.

Vi har även beaktat att Jordbruksverket i en rapport från 2016 *Naturbetesmarker – en resurs i vår hästhållning* konstaterat att landets cirka 360 000 hästar utgör en värdefull resurs i naturbetet i den strukturuomvandling som skett, och sker, inom lantbruket som har lett till att våra naturbetesmarker på 100 år minskat med hela 90 procent. Enligt oss går det inte att bortse från risken för att en ändring av undantagsbestämmelsen enligt förslaget kan medföra en nedgång i kustnära bete med exempelvis betesstöd som intäkt för de med en blandad verksamhet inom en areell näring. För dessa hästhållare där hästhållningen och betet i sig inte uppfyller vinstsyftet skulle ett anordnande av bete inom strandskydd genom exempelvis stängsling innebära krav på dispens från strandskydd. En dispenspliktig åtgärd som stängsling inom strandskyddat område kräver lång framförhållning dels på grund av handläggningstiden för ansökan om dispens, dels på grund av att beslut om dispens kan överklagas och överprövas. En ansökan om dispens är vidare avgiftsbelagd och kan medföra kostnader för juridisk konsultation.

Vi konstaterar att förslaget om att införa begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen främst skulle kunna innebära en ofördelaktig situation i förhållande till vad som nu gäller för den som bedriver hästhållning med en blandad verksamhet inom en areell näring. För den som enbart bedriver sådan hästhållning som inte uppnår kravet på vinstsyfte, men som inte i övrigt har intäkter från en blandad verksamhet inom en areell näring, torde hästverksamheten normalt inte heller uppnå dagens omsättningskrav, varpå undantagsbestämmelsen inte är tillämplig.

På motsvarande sätt som för hästhållning utgör sådan fiskeverksamhet som vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen kan anses utgöra fiske inte självklart en näringsverksamhet enligt definitionen i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen.

I Mark- och miljödomstolens avgörande i mål nr M 3701-21, vilket återgivits i kapitel 6, har bland annat konstaterats att eget fiske som bedrivs i aktiebolag kan utgöra en sådan näringsverksamhet som kan omfattas av undantaget. Den som bedriver eget fiske i aktiebolag inom strandskydd anses därför normalt sett bedriva fiske om verksamheten uppfyller kraven på varaktighet och omfattning vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen. Om fisket bedrivs som bisyssla gäller vidare omsättningskravet i undantagsbestämmelsen, varpå fiskaren måste visa att näringen medför ett tillskott av betydelse till hästhållarens försörjning.

Den rättspraxis som har utformats i fråga om att eget fiske i aktiebolag kan utgöra fiske vid tillämpning av undantagsbestämmelsen (om verksamheter är av viss omfattning och varaktighet samt det funktionella kravet är uppfyllt) är snarlik, dock inte helt förenlig, med den rättspraxis som har utformats i fråga om fiske utgör näringsverksamhet enligt definitionen i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen.¹¹

Liksom för hästverksamhet görs för den som bedriver fiskeverksamhet en självständig bedömning av om fiskeverksamheten i sig kan utgöra en näringsverksamhet enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen, det vill säga om verksamheten bedrivs yrkesmässigt, självständigt och med vinstsyfte. Enligt Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 3774-15, vilken återges i Skatteverkets hänvisade vägledning, ska för fiskeriverksamhet i ett aktiebolag göras en bedömning av om verksamheten har ett vinstsyfte utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Vid bedömningen av om fiskeverksamheten uppfyller kravet på vinstsyfte beaktas enbart intäkterna från fiskeverksamheten. Det är irrelevant för denna bedömning om fiskaren bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna som i övriga delar uppnår vinstsyftet.

Den rättspraxis som har utformats avseende att exempelvis fiske i eget aktiebolag kan utgöra fiske vid tillämpning av undantagsbestämmelsen skulle om förslaget genomfördes att upphöra för att i stället ersättas med en bedömning av om fiskeverksamheten i sig bedrivs yrkesmässigt, självständigt och som förvärvsverksamhet med vinstsyfte för att avgöra om näringsverksamhet föreligger.

¹¹ Se Skatteverkets rättsliga vägledning *Verksamheter av hobbybetonad karaktär* (2023).

En ändring enligt förslaget skulle därför innebära en mindre gynnsam situation för fiskare som bedriver en blandad verksamhet inom en areell näringarna då dessa riskerar att inte uppnå kravet på vinstsyfte för sin fiskeverksamhet, och därför inte kan tillämpa undantaget.

Liksom ovan konstaterats vad gäller hästhållning skulle förslaget om att införa begreppet näringsverksamhet i undantagsbestämmelsen främst kunna innebära en ofördelaktig situation i förhållande till vad som nu gäller för den som bedriver fiskeverksamhet med en blandad verksamhet inom en areell näring. För den som enbart bedriver sådant fiske som inte uppnår kravet på vinstsyfte, men som inte i övrigt har intäkter från en blandad verksamhet inom de areella näringarna, torde fisket normalt inte heller uppnå dagens omsättningskrav, varpå undantagsbestämmelsen inte är tillämplig.

Som en slutsats i denna del kan konstateras att en ändring i enlighet med förslaget skulle leda till en mer komplicerad bedömning av om undantagsbestämmelsen är tillämplig för de som bedriver främst häst- och fiskeverksamhet vid sidan av en blandad verksamhet inom areell näring. Den som bedriver sådan häst- eller fiskeverksamhet, och i denna verksamhet vill använda sig av undantagsbestämmelsen, skulle på egen hand behöva göra en självständig bedömning av om häst- eller fiskeverksamheten i sig uppfyllde kraven i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen, det vill säga förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Ställningstagandet skulle i annat än självklara fall behöva ske utifrån rättsfall från förvaltningsdomstol, och ställningstaganden från Skatteverket, i frågor rörande inkomstskattelagen, vilket framstår som komplicerat. Dessa nackdelar skulle visserligen kunna minskas genom att relevanta myndigheter gavs i uppdrag att ta fram en vägledning för hur reglerna ska tillämpas, men nackdelarna skulle sannolikt ändå vara påtagliga. Vi bedömer att den föreslagna ändringen därmed riskerar att inte uppnå de krav på tydlighet och klarhet som bör ställas på undantagsbestämmelsen, som är avsedd att tillämpas av den enskilde.

Enligt oss framstår det vidare som sannolikt att flera av de som bedriver häst- och fiskeverksamhet som en bisyssla vid sidan av en blandad verksamhet inom de areella näringarna inte skulle uppnå vinstkravet om endast intäkterna från häst- eller fiskeverksamheten beaktades. En ändring i enlighet med förslaget riskerar därför att särbehandla eller exkludera viss sådan jordbruks- och fiskeverksamhet från undantagsbestämmelsens tillämpning på ett sätt som inte är av-

sett. Det framstår som att det är betydligt färre fiskare som bedriver fiske som bisyssla (med intäkter från fisket) och därutöver bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna, än vad fallet är för hästägare som bedriver jordbruk som bisyssla och därutöver bedriver en blandad verksamhet inom de areella näringarna. En ändring i enlighet med förslaget skulle därför sannolikt vara mest kännbar för landets hästägare. En konsekvens av att hästhållning skulle särbehandlas eller exkluderas vid tillämpningen av undantagsbestämmelsen är bland annat risken för en eskalerande minskning av våra värdefulla naturbetesmarker, där hästen är en konstaterat viktig resurs.

9.4.3 Förslaget tycks inte helt förenligt med miljöbalkens språkliga uppbyggnad och syfte

Det föreslagna tillägget framstår slutligen som en mindre lämplig utformning av undantagsbestämmelsen. Vi noterar att uttrycken rennäring och skogsnäring förekommer i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel, som rör grundläggande respektive särskilda bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden, men konstaterar att begreppet näring togs bort från den föreslagna lydelsen av 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken inför miljöbalkens antagande på inrådan av Lagrådet. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken anger att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Stycket hade ursprungligen lydelsen att jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse, och lades till i paragrafen vid riksdagens behandling av förslaget till naturresurslag.¹² Inför antagandet av miljöbalken förespråkade dock Lagrådet att uttrycket näringar i stycket skulle utgå eftersom miljöbalkens regler inte tar sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna. Lagrådet framhöll även i sina inledande synpunkter avseende förslaget till miljöbalk att det måste anses oegentligt att i miljöbalken inordna även regler som är väsentligen enbart näringsrelaterade.¹³ 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken utformades i enlighet med Lagrådets förslag.¹⁴ Mot denna bakgrund framstår det föreslagna tillägget av be-

¹² Bet.1985/86: BoU3.

¹³ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 448 (Lagrådet).

¹⁴ Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 31 (departementschefen) och prop. 1997/98:45 del 2 s. 461 f. (Lagrådet).

greppet näringsverksamhet som en mindre lämplig utformning av undantagsbestämmelsen.

Vår samlade bedömning är att nackdelarna med förslaget som presenterades för utredningen i betänkandet *Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd*, SOU 2020:78, överväger fördelarna.

9.5 Beslut om undantagsbestämmelsens tillämplighet

Utredningen har övervägt om det bör införas någon form av beslut om att undantaget kan användas eftersom det i dag inte finns möjlighet att få ett beslut om att en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Att undantagsbestämmelsen är utformad som ett undantag till förbuden inom strandskydd innebär att det är den enskilde själv som ska bedöma om förutsättningarna i undantagsbestämmelsen är uppfyllda.

Det har vid flera möten som utredningen haft med organisationer och andra intressenter framförts till utredningen att det finns en stor osäkerhet vad gäller hur undantagsbestämmelsen tillämpas och att det är svårt för den enskilde att bedöma när undantagsbestämmelsen kan tillämpas. Statistik och överblick över undantagsbestämmelsens användning saknas i stor utsträckning då användningen av undantagsbestämmelsen inte blir ärenden i egentlig mening hos ansvariga myndigheter. Detta bidrar till att det till viss del också saknas tillförlitliga och utförliga uppgifter om vilka branscher som skulle ha nytta av att omfattas av undantaget för areella näringar genom att dessa hade ansökt om undantag men fått avslagsbeslut. För den enskilde näringsidkaren är det ett flertal relativt komplicerade bedömningar som ska göras för att kunna konstatera om undantagsbestämmelsen är tillämplig eller inte.

Det är möjligt att kontakta kommunen för vägledning om undantagsbestämmelsen är tillämplig eller inte. En sådan förfrågan kan medföra att kommunen till exempel begär in en verksamhetsbeskrivning. Kommunens ställningstagande i frågan är dock inte bindande på samma sätt som ett beslut.

Den osäkerhet som finns kring om undantagsbestämmelsen är tillämplig eller inte kan antas leda till att fler dispensansökningar görs i fall där undantagsbestämmelsen är tillämplig, vilket medför ökade

kostnader för både näringsidkaren och myndigheterna. Genom att ansöka om dispens och i ansökan åberopa att undantagsbestämmelsen i första hand är tillämplig kan näringsidkaren få ett beslut där kommunen förklarar att dispens inte krävs för åtgärden. Även i sådana fall tas dock normalt avgift för hantering av ansökan om strandskydd ut.

Konsekvenserna av att missbedöma att undantagsbestämmelsen är tillämplig är relativt stora. Att ta bort anläggningar som utgjort investeringar kan vara förknippat med stora kostnader. Det finns ingen preskriptionstid gällande överträdelse mot strandskyddet. Även om en förbjuden åtgärd utförts för lång tid sedan kan tillsynsmyndigheten besluta att ett fel ska rättas till. Även om det kan vara möjligt att ansöka om dispens i efterhand om särskilda skäl för dispens föreligger, finns det också straffrättsliga påföljder för den som utfört en förbjuden åtgärd inom strandskyddat område.

Risken för att olika kommuner tillämpar regelverket på olika sätt har också lyfts till utredningen. Att regelverket tillämpas enhetligt är av stor vikt. Det ska inte ha betydelse vilken kommun det är som bedömer ett ärende och fattar beslut.

Det saknas i dag överblick och statistik över hur undantagsbestämmelsen tillämpas. Undantaget aktualiseras hos kommuner till exempel i de fall när en näringsidkare ansöker om dispens med åberopar att undantagsbestämmelsen är tillämplig. Undantaget kan också aktualiseras vid tillsyn enligt miljöbalken. I syfte att öka förutsägbarheten och främja en mer enhetlig tillämpning har vi i utredningen övervägt om det ska föras fram förslag gällande processen kring undantaget för de areella näringarna. Att det är problematiskt med den osäkerhet som finns i dag kring om undantaget är tillämpligt i ett visst fall har framkommit vid möten med olika intressenter, men också genom kontakter med olika kommuner.

9.5.1 Särskilt beslut om att undantaget är gällande

Utredningen har övervägt om det skulle kunna införas en möjlighet att få ett beslut om att undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är tillämpligt gällande exempelvis en viss anläggning eller åtgärd. Den möjlighet som finns i dag, det vill säga att en näringsidkare kan ansöka om dispens och få ett avvisningsbeslut på denna ansökan

om undantaget bedöms vara tillämpligt, är avgiftsbelagd Fördelen med ett särskilt beslut skulle vara att det blir tydligt att undantaget är gällande, och de åtgärder som behövs vidtas kan utföras i förvisning om att det sker i enlighet med regelverket.

En sådan ordning skulle kunna innebära en ökad ärendemängd hos kommunerna och kan också kräva utökad kompetens med särskild inriktning på undantaget för de areella näringarna. Förutom detta tillkommer risken att ett beslut överklagas och processen därför blir utdragen i tid. En ansökan om ett beslut om undantag skulle sannolikt även innebära att kommunen tar ut en avgift.

Utredningen anser dock vid en samlad bedömning att införandet av ett särskilt beslut är motstridigt mot den grundläggande tanken med undantagsbestämmelsen, vilken ju är att det inte ska krävas någon särskild åtgärd för att undantagsbestämmelsen ska gälla. Beslutsmodellen skulle vidare riskera att bli alltför administrativt betungande. Beslutet skulle sannolikt kunna överklagas, vilket gör att en process i flera instanser kan bli aktuell och dra ut på tiden.

9.5.2 Frivillig anmälan

Utredningen har också övervägt om det skulle kunna införas en möjlighet till frivillig anmälan av att man använder sig av undantagsbestämmelsen. En frivillig anmälan skulle kunna ge möjlighet till ökad överblick och statistik över hur undantaget används. Det är dock svårt att förutsäga i vilken utsträckning en näringsidkare skulle vilja använda sig av en sådan möjlighet. Det krävs att en anmälan ger någon form av säkerhet för den enskilde gällande om denne är berättigad till att använda sig av undantaget. En möjlighet som inte skulle innebära att en betungande process inleds är att om ingen reaktion följer på en ingiven anmälan inom en viss tid så kan näringsidkaren vidta den aktuella åtgärden eller uppföra anläggningen.

En jämförelse kan göras med 9 kap. 6 b § miljöbalken där frivilligt tillstånd kan sökas för miljöfarlig verksamhet. Enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken får sådan verksamhet inledas tidigast sex veckor efter att anmälan gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Frivilliga tillstånd förekommer till exempel inom verksamheter som motorsportbanor, skjutfält, vindkraft och djurhållande verksamheter.

Fördelarna med ett sådant system är att det skulle ge mer statistik och överblick för myndigheterna över hur undantaget används. För att också användas i praktiken skulle en frivillig anmälan också behöva innebära fördelar för den näringsidkare som gör anmälan, till exempel i form av ökad rättssäkerhet.

Ökad rättssäkerhet med beslut eller anmälan innebär också en mer administrativt betungande process. Ett sådant beslut skulle också kunna överklagas, varför processen kan dra ut på tiden. Det skulle därför sannolikt inte utgöra ett enklare system än i dag när undantaget för de areella näringarna ju gäller utan att ett särskilt beslut behövs avvakts.

9.5.3 Inga förslag läggs fram i denna del

Den möjlighet som finns i dag är att göra en dispensansökan där man i första hand åberopar att dispens inte krävs, eftersom undantagsbestämmelsen är tillämplig, och i andra hand ansöker om dispens. Myndigheten eller domstolen kan då förklara att strandskyddsdispens inte krävs för anläggningen eller åtgärden, om bedömningen är att denna faller inom undantagets tillämpningsområde. Skulle beslutet inte falla ut som man önskat är detta ett sätt att få upp frågan till prövning, och överklagan kan då ske till högre instans.

Utredningen har haft ingången att försöka hitta ett sätt att öka rättssäkerheten för den enskilde näringsidkaren och öka överblicken över hur undantaget för de areella näringarna används. Vi har dock hittills funnit att varken en frivillig anmälan eller införandet av ett särskilt beslut verkar förbättra rådande läge i en sådan utsträckning att det kan motivera att förslag läggs fram om detta.

Utredningen har därför kommit fram till att vi avstår från att lägga fram förslag i denna mer processuella del. Förhoppningsvis medför våra förslag gällande andra aspekter av undantaget att helheten och förslagets samlade effekt blir en ökad rättssäkerhet och en enklare tillämpning av undantagsbestämmelsen.

10 Konsekvenser av utredningens förslag

10.1 Vilka är kraven på en konsekvensanalys?

10.1.1 Redovisning enligt kommittéförordningen

I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dess konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska finansiering föreslås.

I 15 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10.1.2 Redovisning enligt förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

I 6 § beskrivs vad en konsekvensutredning ska innehålla:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndigheternas beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om ett betänkande kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen ska även följande förhållanden beskrivas:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid regleringens utformning.

10.1.3 Redovisning enligt utredningens direktiv

Enligt utredningens direktiv ska konsekvenser för miljön, friluftslivet och för möjligheten att bedriva företag på landsbygden beskrivas och kvantifieras. Alternativa lösningar, liksom skälen varför de valts bort, ska beskrivas. De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beräknas och vägas in vid utformningen av förslagen. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

10.2 Problembild och syfte med förslagen

Dagens undantagsbestämmelse i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är svår att tillämpa ur flera olika aspekter. Det ska också hållas i åtanke att undantaget gäller utan särskilt beslut och att bedömningen av om undantaget är tillämpligt i en särskild situation ska göras av en enskild näringsidkare. Det kan konstateras att det kan vara svårt att veta vad som inryms i termerna jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel. Även om vägledning finns att hämta i förarbeten och praxis framstår det som ett pussel som man måste lägga för att få veta om en viss näring ingår i undantaget eller inte. Utvecklingen går också mot en mindre strikt gränsdragning mellan de näringar som nämns i paragrafen och en blandad verksamhet inom de areella näringarna verkar inte vara ovanligt. Till detta kommer att utvecklingen av de areella näringarna över tid medfört att även andra områden och näringar skulle kunna vara tänkbara inom undantagets tillämpningsområde.

En av de näringar som nämns i utredningens direktiv är vattenbruket, där riksdagen tillkännagivit för regeringen att reglerna bör ses över. Enligt Miljö- och jordbruksutskottets betänkande, som låg till grund för riksdagens tillkännagivande, bör bland annat strandskyddsreglerna göras mer tillåtande.¹ Det svenska vattenbruket har potential att utvecklas till en viktig hållbar näring förutsatt att branschen ges rätt förutsättningar. Vattenbrukare upplever att det är svårt att få dispens från strandskyddsreglerna för att bygga för vattenbruket nödvändiga byggnader. Det förekommer också ofta att dispensbesluten överklagas. Vidare tidsbegränsas ofta dispensererna, vilket inte ger förutsättningar för långsiktighet. Det finns också uppgifter

¹ Bet. 2017/18:MJU 13, rskr 2017/7:182.

om att undantagsbestämmelsen tolkas olika av olika kommuner, och att vattenbruket ibland bedöms omfattas av termen fiske i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Utredningen menar att omsättningskravet, som gäller för att bissysslor ska omfattas av undantagsbestämmelsen, har fått en olämplig formulering och är svårt att tillämpa. Om syftet har varit att utesluta hobbyverksamhet är kravet dessutom onödigt högt ställt.

Vidare har det framförts att det funktionella kravet i paragrafen ofta bedömts alltför strikt.

Syftet med utredningens förslag är att modernisera och förtydliga undantagsbestämmelsen för de areella näringarna i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och göra undantaget lättare att tillämpa och förstå både för den enskilde näringsidkaren och för ansvariga myndigheter. Genom detta uppnås ökad rättssäkerhet för den enskilde näringsidkare som vill använda sig av undantaget. Ytterligare ett syfte med förslagen är att genom förtydligande försöka säkerställa att undantaget används på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga att det varken över- eller underutnyttjas.

Utredningen bedömer vidare att de möjligheter till dispens från strandskyddet som finns i dag inte fullt ut täcker behoven hos exempelvis gårdsbaserade naturturismverksamheter på landsbygden. Det särskilda skälet i LIS-regelverket, som innebär att man får beakta om ett strandnära läge för en exempelvis en byggnad bidrar till utvecklingen av landsbygden, kan passa väl för exempelvis en naturturismverksamhet. LIS-regelverket kan dock inte tillämpas i vissa geografiskt utpekade delar av Sverige (se 7 kap. 18 e § första stycket 4 miljöbalken). De särskilda skälen i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken – vilka som utgångspunkt är avsedda att kunna tillämpas i hela landet – omfattar vidare typiskt sett inte situationer när det finns behov av en byggnad i en nystartad eller planerad verksamhet i ett område på landsbygden med låg bebyggelsegrad. Därutöver kan nämnas att rekvisitet i 18 c § första stycket 4 andra ledet – att utvidgningen av en pågående verksamhet inte ska kunna genomföras utanför området – kan vara svårt att uppfylla i det enskilda fallet. Inriktningen i arbetet med vårt uppdrag har därför varit att hitta en välavvägd ny grund för strandskyddsdispens som behövs för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden.

10.3 Alternativa lösningar

10.3.1 Nollalternativet

Med utgångspunkt i utredningens direktiv och uppdraget att analysera vilka verksamheter som ska ingå i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken hade det varit möjligt att komma fram till att det inte bör göras några tillägg i uppräkningsdelen i bestämmelsen.

Av de skäl som redovisas i avsnittet om vattenbruk har vi dock funnit att det finns anledning att föreslå att vattenbruk läggs till i uppräkningsdelen. Nollalternativet är att behålla uppräkningsdelen av termerna i undantagsbestämmelsen så som den ser ut i dag, vilket skulle betyda att vattenbrukare fortsatt är hänvisade till att söka dispens från strandskyddsregelverket. Detta medför ett antal svårigheter för näringen, som bidrar till att den har svårt att växa och nå den potential som bedömare menar finns för denna näring (se mer om detta i avsnitt 5.2.1).

Om förslaget till nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet inte genomförs kommer verksamhetsutövare fortfarande att kunna hänvisa till de befintliga särskilda skälen i gällande 7 kap. 18 c–18 d §§ miljöbalken. Detta kommer dock att innebära att den som exempelvis vill starta en ny småskalig verksamhet inom naturturism i ett strandskyddat, obebyggt område på landsbygden – som inte omfattas av LIS-regelverket – svårligen kommer att kunna få dispens för de byggnader med mera som behövs för verksamheten. Ett syfte med förslaget är att gynna småföretagande och främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Ett nollalternativ innebär att detta syfte inte tillgodoses.

När det gäller det funktionella kravet har det framförts att det ibland tolkas alltför strikt i praxis, även om det enligt förarbetena ska tas hänsyn till om en alternativ lokalisering skulle innebära orimliga kostnader eller tidsförluster för näringsidkaren.² Begreppet funktionellt samband har dock förekommit i praxis som ett sätt att ta fasta på att en befintlig anläggning kan utgöra en anledning till att en ny åtgärd eller anläggning ska placeras i direkt anslutning till denna. Nollalternativet innebär sannolikt en fortsatt spretande tillämpning av det funktionella kravet, vilken kan bidra till att undantagsbestämmelsen på felaktiga grunder inte anses gälla. Det förekommer i dag att prövningsmyndigheten, i brist på närmare vägledning, överväger

² Prop. 2008/09:119 s. 101.

placeringar på orimligt långa avstånd från exempelvis gårdscentrum eller från befintliga anläggningar, som exempelvis väg där transporter kommer till och från fastigheten. Det förekommer vidare att prövningsmyndigheten som en alternativ placering av en anläggning överväger lokalisering på en fastighet som verksamhetsinnehavaren inte äger. Det händer att prövningsmyndigheten kort konstaterar i sitt beslut att det funktionella kravet inte är uppfyllt utan närmre beslutsskäl trots att verksamhetsinnehavaren redogjort för sin fastighets alla skiften, vilket påtagligt försvårar argumentering mot den föreslagna alternativa lokaliseringen utom strandskydd. Det tillägg som utredningen föreslår gör det tydligare att det finns flera sätt att uppfylla det funktionella kravet.

Omsättningskravet infördes när miljöbalken trädde i kraft 1999, och har varit centralt i den kritik som har riktats mot undantagsbestämmelsen. Om förslaget om ett reformerat omsättningskrav inte genomförs framstår det som att dagens undantagsbestämmelse i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken motverkar såväl det regelförtydligande som efterfrågas i livsmedelsstrategin som Sveriges produktion av livsmedel eller produktion av betydelse för skogsnäringen. Svårigheterna med att dagens omsättningskrav är avhängigt en näringsidkares intäkter i övrigt kommer då att bestå, likaså svårigheterna med att omsättningskravet inte är utformat för att beakta intäkter från nystartad verksamhet inom de areella näringarna, eller oregelbundna inkomster från areell näring. Det framstår inte som att det finns tillräckligt stöd i rättskällor för att dagens omsättningskrav skulle kunna utvecklas och på så sätt tillgodose de behov som finns inom de areella näringarna på ett krav på omsättning, exempelvis genom rättspraxis. En följd av att förslaget inte genomförs är att undantagsbestämmelsen undergrävs och att strandskyddet ges en starkare ställning genom att det i flera fall överordnas pågående markanvändning, vilket inte ursprungligen var tanken med lagstiftningen om strandskydd. Det framstår vidare som att dagens omsättningskrav kan verka avhållande för nystartad verksamhet inom de areella näringarna. Om omsättningskravet inte bedöms uppfyllt måste den nystartade verksamheten beakta kostnaden och tidsaspekten för ett slutligt beslut om dispens för den åtgärd som måste till för exempelvis djurhållningen, vilket kan verka avhållande, med konsekvenser för svensk livsmedels- eller skoglig produktion. En annan effekt av om förslaget om ett refor-

merat omsättningskrav inte genomförs bedöms vara att legitimiteten för strandskyddsreglerna inte skulle öka inom de areella näringarna.

Vid reformbehovet av undantagsbestämmelsen bör beaktas att det inte finns någon statistik att tillgå i fråga om hur bestämmelsen tillämpas eftersom undantagsbestämmelsen är utformad som ett undantag från förbuden inom strandskydd. Det har inte heller gjorts någon utvärdering av undantagsbestämmelsen, och en sådan skulle sannolikt vara svår att utföra. Vi har inom ramen för utredningen låtit genomföra en undersökning bland Sveriges kommuner och regioner i fråga om undantagets förekomst och fått några spridda svar (se vidare i avsnitt 3.5). Det finns mot denna bakgrund särskild anledning att ta fäste på de synpunkter som har framkommit i fråga om behovet av en anpassning av undantagsbestämmelsen under de senaste åren (SOU 2015:108, Strandskyddsdelegationens informationsbroschyr *Areella näringar och strandskydd*, SOU 2020:78 och prop. 2021/22:168).

10.3.2 Konsekvenser av alternativa lösningar jämfört med valda lösningar

I kapitel 9 redogör vi för de alternativa lösningar som utredningen har valt bort.

Som ett alternativ till vårt förslag i kapitel 5 om att Naturvårdsverket, i samråd med andra berörda myndigheter, ska ges i uppdrag att ta fram en vägledning kring undantagsbestämmelsens tillämpning har vi övervägt att förtydliga innebörden av undantagsbestämmelsens omfattning i förordnings- eller föreskiftsform. Att förtydliga undantagsbestämmelsens omfattning på det sättet bedöms, i jämförelse med det valda alternativet, inte innebära någon märkbar skillnad vad gäller de ekonomiska konsekvenserna för det offentliga. Det bortvalda alternativet skulle dock till skillnad från det valda alternativet kunna innebära att tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen ändras över tid. Detta skulle bland annat kunna innebära en rättsosäkerhet för verksamhetsutövare.

Som ett alternativ till vårt förslag i kapitel 5 om en ny dispensgrund för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden har vi övervägt att föreslå ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet i LIS-områden. Det övervägda alternativet skulle, till skillnad från det valda alternativet, inte kunna tillämpas i vissa geogra-

fiskt utpekade områden i landet (se gällande 7 kap. 18 e § första stycket 4). Ett dispensbeslut skulle dessutom som utgångspunkt vara avhängigt av att det område som dispensen avser ligger inom ett område som är utpekade som ett LIS-område i en översiktsplan. Det bortvalda alternativet skulle således inte gynna sysselsättningen på landsbygden på samma sätt som det föreslagna alternativet. De två alternativa lösningarna bedöms dock inte innebära någon skillnad vad avser ekonomiska konsekvenser för det offentliga. Som ytterligare ett alternativ i denna del har vi övervägt att föreslå att det inför ett regelverk om strandnära utvecklingsområden. Det övervägda alternativet skulle, till skillnad från det valda alternativet att föreslå en ny dispensgrund, kräva en i förhållande till vårt uppdrag oproportionerligt stor omdaning av strandskyddet. Det bortvalda alternativet skulle medföra märkbara konsekvenser för såväl det allmänna som för enskilda.

Som ett alternativ till vårt förslag i kapitel 6 om att justera omsättningskravet har vi övervägt det förslag som presenterades för utredningen i SOU 2020:78, det vill säga att termen näringsverksamhet skulle införas i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Det övervägda alternativet skulle, till skillnad från det valda alternativet till ändring av omsättningskravet, innebära tre lite större nackdelar (se avsnitt 9.4). De två alternativen till reformering av omsättningskravet bedöms dock inte innebära någon märkbar skillnad när det kommer till de ekonomiska konsekvenserna för det offentliga.

10.4 Vilka berörs av förslagen?

De offentliga aktörer som främst påverkas av utredningens förslag är kommuner, länsstyrelser, domstolar och Naturvårdsverket. Därutöver berörs särskilt Havs- och vattenmyndigheten, Boverket och Jordbruksverket. De domstolar som framför allt påverkas är mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen.

Företag och enskilda påverkas också av våra förslag. Hur dessa påverkas beskrivs närmare under respektive avsnitt längre fram. Vattenbruksföretag berörs, men även de företag som kan använda sig av det föreslagna nya särskilda skälet för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter. Likaså påverkas näringsidkare inom skogsbruk, jordbruk, fiske och renskötsel. Konsumenter berörs ge-

nom att utbudet av produkter från vattenbruk kan komma att öka. Vidare väntas utbudet av verksamheter inom naturturism och fisketurism kunna öka.

10.5 Kostnader och andra konsekvenser för staten, kommuner och regioner

10.5.1 Naturvårdsverket och länsstyrelsen

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter ta fram vägledning riktad till bland annat verksamhetsutövare i fråga om tillämpningen av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och förslaget till ny 18 d §. Naturvårdsverket föreslås vidare ges i uppdrag att uppdatera sin vägledning om strandskydd vid tillämpningen av det särskilda skälet i 7 kap. 18 c § första stycket 5 miljöbalken i fråga om bete (se avsnitt 6.3.2, Frågan om bete som hobbyverksamhet). Dessutom föreslås att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av de föreslagna lagändringarna tre år efter ikraftträdandet.

I frågor som rör tillämpningen av strandskyddreglerna i miljöbalken har Naturvårdsverket det övergripande ansvaret att, i samverkan med länsstyrelserna, ge tillsynsvägledning till kommunerna. I det ingår att utvärdera och följa upp kommunernas tillsyn av strandskyddet och ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Naturvårdsverket har även en tillsynsvägledande roll gentemot länsstyrelserna. Särskilt i ett inledande skede bedöms behovet av ny tillsynsvägledning innebära en ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket och till del länsstyrelserna. Uppdragen att ta fram vägledning innebär också en ökad arbetsbelastning. Detsamma gäller uppdraget att följa upp effekterna av de föreslagna lagändringarna. Med tanke på att utredningens förslag till lagändringar är relativt få bedöms dock den samlade arbetsbelastningen bli begränsad.

Uppdragen att ta fram vägledning till verksamhetsutövare bör genomföras av Naturvårdsverket i samråd med berörda myndigheter. Även exempelvis länsstyrelsens arbetsbelastning kan därför öka i begränsad grad. Utredningen bedömer att arbetet med tillsynsvägledning och vägledning, och uppdatering därav, kan utföras inom ramen för Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. Även länsstyrelsernas arbete bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Till följd av förslaget om att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen kan länsstyrelsens ärendehantering gällande dispenser för vattenbruk antas minska, och en följd av detta är minskade intäkter. Länsstyrelsernas arbetsbelastning kan dock till viss del förväntas öka till följd av den föreslagna nya paragrafen om dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Detta bland annat genom att den nya bestämmelsen särskilt inledningsvis – innan praxis har hunnit formas – kan antas leda till ett ökat antal överprövningar av kommunala dispenser. Länsstyrelsen kommer dessutom under vissa omständigheter att vara tillsynsmyndighet och prövningsmyndighet i första instans samt i övrigt hantera överklaganden av kommunala beslut om dispens enligt den föreslagna nya paragrafen. Även denna arbetsbelastning bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

10.5.2 Övriga statliga myndigheter

Ökningen av ärendetillströmningen förväntas bli relativt begränsad och därmed även innebära en begränsat ökad arbetsbelastning för mark- och miljödomstolarna. Framför allt inledningsvis kan antas att tillämpningen av de nya bestämmelserna kommer att innebära en viss högre arbetsbelastning för domstolarna eftersom det kommer att saknas praxis. Den ökade arbetsbelastningen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Naturvårdsverket ska inom ramen för det föreslagna uppdraget om vägledning samverka med berörda myndigheter. Det kan härigenom tänkas att exempelvis Jordbruksverket, Tillväxtverket, Boverket och Havs- och vattenmyndigheten berörs av uppdraget. Även för dessa myndigheter kan utredningens förslag således innebära en viss ökad arbetsbelastning. Arbetsbelastningen bedöms dock rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

10.5.3 Regionerna och kommunerna

Utredningen bedömer att de föreslagna lagändringarna och uppdragen inte kommer att få särskilda konsekvenser för regionerna.

Förslaget om att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen bedöms kunna leda till en minskad ärendehantering gällande sådana

dispenser, och därigenom minskade intäkter för kommunerna. Eftersom den allra största delen av besluten om att ge eller neka dispens från strandskyddet fattas av kommunerna kommer den föreslagna nya paragrafen om dispens från strandskyddet att leda till en ökad arbetsbelastning hos kommunerna. Den nya dispensgrunden bör även leda till ett ökat behov av tillsyn. Likaså kan förväntas att det reformerade omsättningskravet kan leda till ett ökat behov av tillsyn och dispensprövningar i efterhand för olovligen vidtagna åtgärder, exempelvis för sådana verksamhetsutövare som inte anses bedriva förvärvsverksamhet och därmed bedriver hobbyverksamhet. För tydlighets skull kan framhållas att den som bedriver hobbyverksamhet vare sig enligt nuvarande eller föreslagna regler anses uppfylla omsättningskravet. Det går dock inte att utesluta att de nya bedömningsgrunderna för om bisyssla bedrivs inledningsvis kan skapa viss förväxling innan praxis bildats.

10.5.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningen bedömer att våra förslag inte inskränker den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att undantaget i bestämmelsen utvidgas till att omfatta vattenbruk, att omsättningskravet justeras och i övrigt att gällande praxis kodifieras. Förslaget till 7 kap. 18 d § miljöbalken innebär en ny grund för dispens från strandskyddet. Vi föreslår inte att det införs en formaliserad beslutsprocess vid tillämpning av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och vi föreslår inte heller någon ändring i instansordningen vid tillämpning av förslaget till ny 7 kap. 18 d § miljöbalken. Det är därför liksom tidigare vanligtvis kommunerna som i det enskilda fallet och som första instans kommer att pröva om undantagsbestämmelsen är tillämplig samt om det finns grund för dispens med stöd av den föreslagna nya paragrafen.

10.6 Konsekvenser för företag och enskilda

10.6.1 Konsekvenser för företag

De som i dag bedriver vattenbruk kommer om utredningens förslag genomförs under vissa förutsättningar inte att behöva ansöka om dispens från strandskyddsregelverket. Detta kommer att leda till en ökad

förutsägbarhet och möjlighet till långsiktig planering för dessa näringsidkare. Det bedöms även minska företagens administrativa kostnader.

Förslaget att inkludera vattenbruk i undantagsbestämmelsen innebär primärt en administrativ förenkling för nyetableringar och för de vattenbrukare som har tidsbegränsade beslut om strandskyddsdispens. Det är svårt att förutse hur många företag som kommer att beröras av utredningens förslag i denna del. Enligt Jordbruksverkets statistik skattades antalet aktiva anläggningar – dvs. anläggningar med produktion till försäljning – till 140 under 2022. Antalet företag är dock färre eftersom ett företag kan ha flera aktiva anläggningar. Under 2022 uppgick antalet företag till 91.³ Vi vet dock inte hur många av dessa företag som har tidsbegränsade strandskyddsdispenser.

Om förslaget till nytt särskilt skäl för strandskyddsdispens genomförs kommer det att medföra en ökad möjlighet för den som bedriver eller avser att bedriva en småskalig förvärvsverksamhet på landsbygden att exempelvis uppföra en byggnad som behövs för verksamhetens bedrivande.

Såväl kommunerna som länsstyrelserna tar ut en avgift för ansökningar om dispens från strandskyddet. Ett företag kan därutöver ha kostnader för sin egen administration med anledning av en dispensansökan. Ett dispensförfarande tar dessutom tid och arbete i anspråk och sökanden kan inte förutsätta att ansökan kommer att beviljas. Ett dispensbeslut kan vidare komma att överprövas eller överklagas. Osäkerheten om vad en dispensansökan kan leda till kan innebära att en verksamhetsutövare inte vågar planera en verksamhet för vilken det behövs en dispenspliktig åtgärd. Det är mot denna bakgrund viktigt att det finns vägledning om bestämmelsens innebörd. Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om tillämpningen av bestämmelsen till verksamhetsutövare (se vidare i avsnitt 10.5.1).

Det är svårt att förutse hur många företag som kommer att beröras av förslaget till ny dispensgrund. I sammanhanget kan dock nämnas att sådana kombinationsverksamheter i vilka jordbruk kombineras med turism, uthyrning och andra fritidsaktiviteter bedrevs av drygt

³ <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2023-08-31-vattenbruk-2022>, besökt 2023-12-06.

4 900 företag 2020.⁴ Vi vet dock inte hur många av dessa företag som bedrev eller bedriver verksamhet inom strandskyddat område.

10.6.2 Konsekvenser för enskilda

Tillägget av vattenbruket i undantagsbestämmelsen kan medföra negativa konsekvenser för allmänhetens tillgång till strandområden. En annan konsekvens för enskilda av att lägga till vattenbruk i undantagsbestämmelsen är att det kan antas öka antalet vattenbruksföretag. För den enskilde kan detta antas medföra ett större utbud av produkter och lägre priser på de produkter som kommer från vattenbruken. Med fler vattenbruksföretag på marknaden kan det också antas att det kan bli enklare för den enskilde att välja närproducerade produkter.⁵

Tillämpningen av den föreslagna nya grunden för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden kan medföra negativa konsekvenser för såväl allmänhetens tillgång till strandområden som för djur- och växtlivet. De negativa effekterna bör dock bli begränsade till följd av de kumulativa rekvisit som ska vara uppfyllda för att bestämmelsen ska vara tillämplig. En dispens ska dessutom vara förenlig med strandskyddets syften (7 kap. 26 § miljöbalken). Vidare mildras de eventuella negativa effekterna genom kravet på tillämpning av bestämmelsen om fri passage (18 f §, som föreslås få beteckningen 18 g §).

Tyngdpunkten i förslaget om ett reformerat omsättningskrav är att undantagsbestämmelsen ska bli ändamålsenlig och på ett bättre sätt fånga in dem som bedriver en produktiv yrkesmässig verksamhet inom de areella näringarna, och att samtidigt exkludera hobbyverksamhet. Det reformerade omsättningskravet innebär generellt sett lättnader i fråga om intäkter för den som bedriver en areell näring som bisyssla, vilket en stor majoritet av landets jord- och skogsbrukare gör (se statistik i kapitel 6). Undantagsbestämmelsen kan till följd av den föreslagna lindringen komma att tillämpas mer inom strandnära områden för åtgärder relaterade till den areella näringen, såsom exempelvis stängsel och bodar, dock inte bostäder. En viss

⁴ Jordbruksverket, *Jordbruksföretagens kombinationsverksamheter 2020*, hämtad 2023-12-06, <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2021-06-17-jordbruksforetagens-kombinationsverksamheter-2020>.

⁵ *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2020:74, s. 737.

inskränkning av allmänhetens rätt att vistas i sådana, ofta attraktiva, områden kan till följd därav komma att ske. Strandskyddet är dock inte avsett att inskränka pågående markanvändning, och undantagsbestämmelsen kan tillämpas såväl på befintliga areella näringar som på nyetableringar.⁶ En tillsynsmyndighet får vidare förelägga den som håller stängsel, eller därmed jämställda hinder, i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten ska kunna komma till mark inom ett sådant område som omfattas av allemansrätten.⁷ De reformerade reglerna kan förväntas bidra till en viss ökning av bryggor uppförda med stöd av undantagsbestämmelsen, dock torde bryggor endast i rena undantagsfall anses behövliga för jordbruk, rennäring eller skogsbruk. Till följd av att fiske som bedrivs som bisyssla i huvudsak sker i rekreationssyfte, och därmed sällan utgör förvärvsverksamhet eller uppfyller varaktighetskravet, kan någon större bryggexploatering inte heller förväntas i denna del. Om tillsynsmyndigheten skulle uppvisa en ny brygga som har uppförts under åberopande av undantagsbestämmelsen, trots att förutsättningarna därför inte är uppfyllda, kan tillsynsmyndigheten – liksom för andra bryggor som uppförts utan dispens och som strider mot strandskyddets förbud – förelägga den som har uppfört bryggan, eller fastighetsägaren där bryggan är belägen, att riva bryggan och att vidta återställningsåtgärder.

När det gäller det tillägg till det funktionella kravet som utredningen föreslår bedömer vi att konsekvenserna för enskilda kommer att bli begränsade, särskilt med beaktande av att detta rör sig om kodifiering av praxis.

10.6.3 Konsekvenser för företags konkurrensförmåga

Gällande 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att vissa typer av verksamheter omfattas av ett undantag från strandskyddet. Detta undantag medför att dessa verksamheter kan ha lättare att expandera eller etablera sig än andra verksamheter, vilket kan påverka företagets konkurrensförmåga. Utredningens förslag till ändring i paragrafen innebär bland annat att vattenbruket läggs till i uppräkningsdelen av

⁶ Se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 5957-11.

⁷ Se 26 kap. 11 § första stycket miljöbalken och Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2020:36.

verksamheter och att omsättningskravet justeras. Om detta förslag genomförs kan det antas att antalet vattenbruksföretag kommer att öka, vilket kan antas öka konkurrensen inom denna bransch.

Om utredningens förslag till nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet införs kommer det att medföra att det blir enklare att få dispens från strandskyddet för åtgärder med mera som behövs för såväl diversifierade som självständiga småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Detta bedöms leda till en jämnare konkurrenssituation jämfört med i dag eftersom enbart vissa verksamheter omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Det finns dock ett dilemma inbyggt i alla förslag som handlar om att införa större möjligheter till dispens från strandskyddet i syfte att gynna turistnäringen. Allemansrättslig tillgång till naturen är en viktig förutsättning för denna näring, men ju fler dispenser som beviljas och nyttjas, desto mindre blir denna tillgång. Detta kan förutses innebära att man vid någon tidpunkt kommer att ha nått en gräns för ytterligare dispenser för såväl nya som befintliga verksamheter.

10.6.4 Konsekvenser för sysselsättning och små företags arbetsförutsättningar

Förslaget till ändringar i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär bland annat att vattenbruket läggs till i uppräknningen av verksamheter och att det så kallade funktionskravet ändras (se vidare kapitel 5 respektive 7). Det förhållandet att en verksamhet kategoriseras som ett litet eller ett stort företag har inte betydelse för tillämpningen i denna del. Utredningen föreslår vidare att omsättningskravet i förarbetena till samma paragraf justeras (se vidare kapitel 6). Justeringen innebär att det gällande kravet på att en näring ska medföra ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning för att en bissyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen, tas bort. Detta bedöms innebära en större möjlighet för små företag att nyttja undantaget i bestämmelsen. Likaså innebär justeringen en lindring för nystartad verksamhet och verksamheter med oregelbundna inkomster. Hobbyverksamheter kommer dock inte heller framöver att omfattas av undantaget.

Utredningens förslag till ny grund för dispens från strandskyddet syftar bland annat till att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Eftersom dispensgrunden är avsedd att kunna tillämpas för

de behov som småskaliga förvärvsverksamheter inom exempelvis naturturism kan ha, förväntas den föreslagna bestämmelsen kunna gynna små företag på landsbygden. Ett av rekvisiten för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens med stöd av den föreslagna bestämmelsen är att det ska handla om en förvärvsverksamhet som bedrivs – eller avses att bedrivs – varaktigt. Dispensgrunden är därigenom avsedd för verksamheter som kan antas långsiktigt bidra till sysselsättningen på landsbygden.

Utredningen föreslår att det tas fram vägledning för verksamhetsutövare med anledning av de föreslagna lagändringarna. Lättillgänglig information bedöms underlätta för små företag att nyttja de möjligheter som förslagen innebär.

10.6.5 Konsekvenser för möjligheten att bedriva företag på landsbygden

Såväl förslaget till ändring i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken som förslaget till ny 7 kap. 18 d § miljöbalken bedöms ha en positiv inverkan på möjligheten att bedriva företag på landsbygden.

Som anges ovan finns det dock ett dilemma inbyggt i alla förslag som handlar om att införa större möjligheter till dispens från strandskyddet i syfte att gynna turistnäringen. Allemansrättslig tillgång till naturen är en viktig förutsättning för denna näring, men ju fler dispenser som beviljas och nyttjas, desto mindre blir denna tillgång. Detta kan förutses innebära att man vid någon tidpunkt kommer att ha nått en gräns för ytterligare dispenser för såväl nya som befintliga verksamheter.

10.7 Övriga konsekvenser

10.7.1 Konsekvenser för miljön

Konsekvenser för djur- och växtlivet samt för friluftslivet

Förslaget att lägga till vattenbruk i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär att åtgärder som utförs inom ramen för en sådan verksamhet under vissa omständigheter helt undantas från en prövning avseende påverkan på strandskyddets syften.

Jordbruksverket har i redovisningen av ett regeringsuppdrag föreslagit att vattenbruket ska läggas till i uppräknningen av verksamheter i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken (se vidare härom i avsnitt 5.1.2 och 5.2.1). Utredningen instämmer i den bedömning av konsekvenserna för djur- och växtlivet samt för friluftslivet som görs i redovisningen.⁸ Jordbruksverket bedömer att förslaget, om det genomförs, i det enskilda fallet kan leda till en mindre och lokal påverkan på strandmiljön, djur- och växtlivet samt den allmänrättsliga tillgången invid vattenbruksområdet. I redovisningen anges vidare bland annat:

Det är främst vid nyetableringar eller nybyggnationer som dessa författningsändringar kommer att påverka miljön lokalt. Beroende på val av plats och typ av verksamhet kan påverkan bli olika stor. En generell slutsats är att fler vattenbruksverksamheter i strandnära läge ökar exploateringen av stränderna och då påverkas livsvillkoren för växt- och djurliv lokalt.

Författningsändringen kommer möjliggöra nyetableringar på platser där det tidigare inte kunnat ges dispens från strandskyddet, som vid tätbebyggda områden. En miljökonsekvens av en nyetablering kan utöver lokal påverkan på värden i strandmiljön (livsvillkor för djur- och växtliv) samt den allmänrättsliga tillgången invid stranden även innefatta ingrepp i naturmiljön utanför det som idag är strandskyddat område. Detta gäller framförallt nyetableringar i glesbygd där etableringen exempelvis kan innebära uppförande av ny infrastruktur.

Fiske- och vattenbruksutredningen har i sitt betänkande *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk*, SOU 2023:74, föreslagit att vattenbruk ska omfattas av en utökad anmälningsplikt enligt 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Förslaget i SOU 2023:74 innebär att det, när det handlar om verksamheter inom vattenbruk, alltid kommer att göras en prövning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, vilken inbegriper en lokaliseringsprövning enligt 6 §. Förslaget att vattenbruk ska ingå i undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken innebär dock att det vid en prövning enligt 11 kap. under vissa förutsättningar, till skillnad från vad som gäller i dag⁹, inte kommer att göras en bedömning enligt strandskyddsbestämmelserna. Detta gäller dock enbart i de fall undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är tillämplig. Förslaget att lägga till vattenbruk i undantagsbestämmelsen bör mot denna bakgrund kunna få konsekvenser för djur- och växtlivet samt allmänhetens till-

⁸ Jordbruksverket, *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter*, bilaga s. 29–30.

⁹ Se exempelvis NJA 2020 s. 1129.

gång till strandområden. Det förhållandet att vattenbruk, till skillnad från vad som gäller i dag, föreslås omfattas av en utökad anmälningsplikt enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet som ska prövas enligt 9 kap. miljöbalken bedöms dock mildra dessa konsekvenser. Denna bedömning förutsätter av naturliga skäl att Fiske- och vattenbruksutredningens förslag enligt ovan leder till författningsändringar.

Vi föreslår även ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Det är svårt att förutse hur många verksamhetsutövare som kommer att ansöka om och få dispens med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Vi bedömer dock att antalet byggnader och anläggningar med mera inom strandskyddat område på landsbygden kan antas öka i begränsad mån med anledning av den föreslagna bestämmelsen. Detta mot bakgrund av dels de kumulativa rekvisit som ska vara uppfyllda för att det ska anses finnas ett särskilt skäl för dispens, dels med beaktande av den obligatoriska prövningen enligt 7 kap. 26 § miljöbalken. Dispensgrunden kan enbart tillämpas i de fall det handlar om småskaliga förvärvsverksamheter som bedrivs varaktigt på landsbygden. Innebörden av uttrycket landsbygd i detta sammanhang framgår av avsnitt 5.2.3 och innebär i sig en tydlig begränsning av tillämpningsområdet. Kravet på småskalighet innebär i detta sammanhang vidare att verksamheten och åtgärden enbart får ha liten påverkan på strandskyddets syften. I paragrafen finns därutöver krav på att exempelvis en byggnads funktion ska ha fördel av ett strandnära läge, samt att samma fördel inte ska kunna tillgodoses utanför området. Dispensgrunden får dessutom inte tillämpas för byggnader med mera som är avsedda att tillgodose vare sig varaktigt eller tillfälligt boende. Den kan inte heller tillämpas för åtgärder som har som syfte att hålla allmänheten borta eller för anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Övriga konsekvenser för miljön

Strandskyddet har inte som syfte att förhindra strandnära bebyggelse på grund av effekter av ett förändrat klimat, exempelvis översvämningsrisk. Sådana risker ska i stället beaktas vid planläggning och prövning av bebyggelse enligt 2 kap. 5 § plan- och bygglagen. Att samhällets motståndskraft mot klimatförändringar successivt riskerar att

minska beror dock också på att opåverkade stränder fungerar som en buffertzona mot översvämningar genom deras vattenhållande och vattenfördröjande funktion. Lättnader i strandskyddet som medför en ökad exploatering i tidigare relativt opåverkade strandområden kan därför leda till att samhällets motståndskraft mot effekter av ett förändrat klimat minskar.

Utredningens förslag bedöms dock kunna leda till enbart begränsade effekter i såväl detta avseende som när det gäller andra konsekvenser för miljön. Hur stora konsekvenserna kan bli för miljön är dock mycket svåra att kvantifiera eftersom de negativa effekterna är kumulativa över tid. Utredningens förslag avser dock enbart vissa typer av verksamheter och innehåller därutöver rekvisit som syftar till att minimera de negativa effekterna på strandskyddets syften – vilket ofta torde minska risken för negativa miljöeffekter även i övrigt. Som exempel kan nämnas att förslaget att lägga till vattenbruket i undantagsbestämmelsen mildras av Fiske- och vattenbruksutredningens förslag att utöka anmälningsplikten för vattenbruk. Vidare kan exempelvis nämnas kravet på småskalighet i förslaget till ny dispensgrund.

10.7.2 Konsekvenser med anledning av Sveriges medlemskap i EU

Utredningens förslag följer inte av EU-rätt eller annan internationell rätt, utan utgör ett nationellt initiativ.

Utredningen bedömer att förslagen inte är diskriminerande mot företag eller personer från andra medlemsstater.

I artikel 107.1 EUF-fördraget anges att om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.¹⁰ För att en åtgärd ska anses vara ett statsstöd enligt den angivna artikeln ska fyra kriterier vara uppfyllda:

¹⁰ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version 2016).

1. Åtgärden ska finansieras genom offentliga medel och den ska kunna kopplas till det offentliga.
2. Åtgärden ska vara riktad till vissa företag eller viss produktion.
3. Mottagaren av stödet ska vara ett företag.
4. Åtgärden ska ge en ekonomisk fördel.¹¹

I utredningen föreslås att vattenbruk läggs till i uppräknningen av verksamheter som omfattas av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Vidare föreslås ett nytt särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Utredningen bedömer att dessa förslag kan ha betydelse i ett statsstödsrättsligt perspektiv. I sammanhanget ska dock beaktas att utredningen inte har kunnat se att denna fråga har uppmärksammats i tidigare propositioner eller statliga utredningar om strandskyddet under de senaste nästan 15 åren.¹²

Utredningens förslag kan tillämpas avseende såväl stora eller små, som nya eller befintliga företag. Förslaget om en ny grund för dispens från strandskyddet gäller småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden och syftar bland annat till att främja småföretagande. Med småskalig avses dock att verksamhetens och dess åtgärders påverkan på strandskyddets syften ska vara liten. Kravet på småskalighet avser alltså inte storleken på ett företag. Förslagen ger därför inte större fördelar beroende på till exempel storleken på ett företag.

Utredningen föreslår att det tas fram vägledning till bland annat verksamhetsutövare om de föreslagna lagändringarna. Vidare belyses i betänkandet att tillsynsvägledning är viktigt bland annat för att säkerställa en enhetlig tillämpning av bestämmelserna. En enhetlig tillämpning är i sin tur viktig för att förebygga en snedvridning av konkurrensen.

Förslaget att lägga till vattenbruket i undantagsbestämmelsen syftar till att vattenbruksföretag inte ska behöva ansöka om dispens, utan i stället kunna använda sig av undantagsbestämmelsen. Utredningens förslag till nytt särskilt skäl till dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden syftar till att främja långsiktig sysselsättning på landsbygden. Vi bedömer att en sådan dispensgrund kan skapa bättre förutsättningar för såväl diversifierade som själv-

¹¹ Kriterierna i statsstödsbegreppet | Upphandlingsmyndigheten, besökt 2023-12-04.

¹² Se prop. 2008/09:119, prop. 2013/24 :214, prop. 2021/22:168 och SOU 2020:78.

ständiga småskaliga verksamheter på landsbygden. Dispensgrunden kan antas innebära ett incitament för småföretagande på landsbygden och i förlängningen bidra till landsbygdens attraktionskraft för både besökare och varaktigt boende. Risken för eventuell snedvridning av konkurrensen bör ses i detta perspektiv.

10.7.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Utredningen bedömer att förslagen inte har några direkta effekter för vare sig jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

10.7.4 Konsekvenser av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Den som bryter mot strandskyddsreglerna kan dömas för brott mot områdesskydd (29 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken). Vid en prövning av om ansvar kan dömas ut ska det först prövas om ansvar i stället kan utdömas för miljöbrott (29 kap. 1 § miljöbalken) eller artskyddsbrott (29 kap. 2 b § miljöbalken).

Avsikten med förslaget att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter ta fram vägledning om tillämpningen av undantagsbestämmelsen i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken är att ge verksamhetsutövare med flera en ökad kunskap om undantagsbestämmelsens omfattning. Detta bedöms i sin tur kunna förebygga att exempelvis verksamhetsutövare vidtar åtgärder i strid med strandskyddsreglerna. Förslaget bedöms därför kunna ge positiva konsekvenser i brottsförebyggande syfte.

10.7.5 Konsekvenser för offentlig service

Den föreslagna nya dispensgrunden för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden är avsedd att kunna tillämpas för bland annat olika former av gårdsbaserad turismverksamhet. En ökad turism på landsbygden kan leda till ett ökat behov av offentlig service.

10.7.6 Ikraftträdande

Utredningen bedömer att det behöver tas viss hänsyn vad gäller tidpunkten för ikraftträdande och behovet av informationsinsatser. Våra förslag innebär inte att det ställs nya krav på verksamhetsutövare eller andra enskilda. Kommunerna och berörda myndigheter bör dock få skälig tid att förbereda sig inför lagändringarna. Det bör även finnas tid att ta fram information. Med beaktande av detta och den tid ett liknande lagstiftningsärende vanligen bör ta i anspråk föreslår utredningen att lagändringarna ska träda i kraft den 1 september 2025 (se avsnitt 8.1).

10.7.7 Uppföljning

Utredningen föreslår att effekterna av de föreslagna ändringarna ska följas upp och utvärderas av Naturvårdsverket tre år efter ikraftträdandet (se avsnitt 8.2).

10.8 Vägledning

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket ges i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter ta fram vägledning om tillämpningen av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken och den föreslagna nya 18 d § i samma kapitel (se avsnitt 5.2.2 respektive 5.2.3). Vägledningen ska rikta sig till verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

7 kap.

16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, *vattenbruket*, skogsbruket eller renskötseln *i en näring som varaktigt bedrivs som huvudsaklig sysselsättning, eller som bisyssla som utgör förvärvsverksamhet*, och de för sin funktion *eller för att uppnå ett funktionellt samband* måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, eller

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Paragrafen ändras så att första punkten får tre tillägg.

Tillägget av termen *vattenbruket* innebär att strandskyddsförbuden inte gäller för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för vattenbruk och näringen uppfyller omsättningskravet, varaktighetskravet och det funktionella kravet. Utredningen anser att den definition av vattenbruk som föreslås i betänkandet SOU 2023:74 ska användas även här. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 5.3.4.

Genom uttrycket *förvärvsverksamhet* i tillägget som stadgar ”*i en näring som varaktigt bedrivs som huvudsaklig sysselsättning, eller som bisyssla som utgör förvärvsverksamhet*” avskaffas det krav som ställts sedan miljöbalken började att gälla om att för att en bisyssla ska omfattas av undantagsbestämmelsen ska näringen medföra ett tillskott

av betydelse till näringsidkarens försörjning (prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Kravet i förarbetsuttalandet att hobbyverksamhet inte omfattas av undantagsbestämmelsen gäller dock oförändrat. Att en bisyssla ska utgöra förvärvsverksamhet för att omfattas av undantagsbestämmelsen innebär att syftet ska vara att verksamheten/näringsen ska ge ett ekonomiskt utbyte, ett vinstsyfte. Om en näring genererar större intäkter än kostnader förutsätts som regel att ett vinstsyfte finns, liksom om de samlade intäkterna från verksamheter som i sig utgör areella näringar genererar större intäkter än kostnader. Areell näring som bedrivs på flera fastigheter räknas normalt som en enda näringsverksamhet (14 kap. 10 och 12 §§ inkomstskattelagen), varpå det normalt inte finns anledning att bedöma om fråga är om förvärvsverksamhet för varje ingående fastighet där areell näring bedrivs. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska kravet på att näringsen ska bedrivas med viss varaktighet förstås som det krav som sedan länge uppställts i rättspraxis.¹ Vid tillämpningen av varaktighetskravet har fiske, för vilket endast två års inkomster åberopats, inte visats vara av sådan omfattning eller varaktighet att det kunde betecknas som en bisyssla i den mening som avses i miljöbalken.² Som framgår av avsnitt 6.3.2 bedömer vi dock att varaktighetskravet kan anses vara uppfyllt såväl för säsongbetonad areell näring som för nystartad verksamhet. Vid bedömningen av om en bisyssla inom de areella näringarna utgör hobbyverksamhet, som inte omfattas av undantagsbestämmelsen, eller förvärvsverksamhet, som omfattas av undantagsbestämmelsen, ska en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, likaså vad gäller varaktighetskravet. Vid en sådan bedömning kan för en nystartad verksamhet exempelvis beaktas om man kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar på en avsikt att varaktigt bedriva verksamhet. Andra omständigheter kan vara att verksamhetsspecifika tillstånd finns, att det finns fastigheter för ändamålet eller att specifika investeringar och inköp har gjorts.³ Uttrycket huvudsaklig sysselsättning i undantagsbestämmelsen är synonymt med uttrycket huvudnäring som förekommer i vägledande rättsfall, och ingen ändring är åsyftad med uttrycket.⁴ Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 6.3.2.

¹ Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2009:13.

² Se rättsfallet MÖD 2003:61.

³ Jämför Skatteverkets rättsliga vägledning *Verksamheter av hobbybetonad karaktär* (2023).

⁴ Se bland annat rättsfallen MÖD 2003:61 och 2014:27.

Genom tillägget av uttrycket ”*eller för att uppnå ett funktionellt samband*” tydliggörs att en anläggning eller liknande kan behöva uppföras inom strandskyddsområdet för att anknyta till redan befintliga anläggningar inom detta område till vilka ett samband finns. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 7.3.2.

18 d §

Som ett särskilt skäl vid prövningen av en fråga om dispens från strandskyddet får man även beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden. Det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och samma funktionella fördel ska inte kunna uppnås utanför området.

Paragrafen är ny och ersätter gällande 18 d § som i stället betecknas 18 e §. Den nya paragrafen innehåller ett särskilt skäl som utöver de särskilda skälen i 18 c § – och 18 e § vad gäller LIS-områden – får beaktas för dispens från strandskyddet. Utredningens överväganden i denna del redovisas i avsnitt 5.2.3. För att få dispens från strandskyddet med stöd av den nya paragrafen krävs dels att samtliga rekvisit i bestämmelsen är uppfyllda, dels att dispensen är förenlig med strandskyddets syften i enlighet med 26 §. Att en dispens ska förenlig med strandskyddets syften enligt 26 § innebär en restriktiv syn på möjligheten att få dispens.⁵ Vid dispensprövningen ska en intresseavvägning enligt 25 § göras, vilket innebär att hänsyn även ska tas till enskilda intressen. Vidare ska gällande 18 f §, som ges beteckningen 18 g §, om områden för fri passage och för att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet tillämpas. Den nya 18 d § ska även, liksom beslut om dispens med stöd av 18 c §, omfattas av bestämmelserna om överprövning i 19 kap. 3 a–3 b §§ miljöbalken. Den nya bestämmelsen ska även i övrigt omfattas av de bestämmelser som gäller för dispenser som fattas med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken.

I *första meningen* fastställs att man som ett särskilt skäl för dispens får beakta om dispensen avser en byggnad, anläggning, anordning eller åtgärd som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om

⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 88–92 och prop. 2008/09:119 s. 104.

den behövs för en småskalig förvärvsverksamhet som bedrivs varaktigt på landsbygden.

Att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden inte får vara avsedd att tillgodose bostadsändamål innebär att den inte får vara avsedd för vare sig varaktigt boende eller tillfälliga övernattningar. Det särskilda skälet kan inte heller tillämpas för anläggningar och åtgärder som har som syfte att hålla allmänheten borta eller för anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier.

Byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden ska *behövas* för en småskalig förvärvsverksamhet. Det innebär att den som ansöker om dispens har att visa att exempelvis en anläggning behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas på avsett sätt. En bedömning ska göras i det enskilda fallet, men som exempel kan nämnas att det kan röra sig om en fisketurismverksamhet som har behov av en brygga för förtöjning av båtar som används i verksamheten eller en förrådsbyggnad att förvara redskap i. Byggnader har typiskt sett en mer avhållande effekt för allmänheten än andra åtgärder. I de fall det rör sig om en byggnad ska den därför utformas och placeras så att den har så liten avhållande effekt som möjligt.

Med uttrycket *småskalig* avses i detta sammanhang att den förvärvsverksamhet som bedrivs eller avses att bedrivas på platsen påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. Att verksamheten ska vara småskalig innebär att den ger upphov till endast små intrång inom strandskyddsområdet och därmed att det även handlar om byggnader eller anläggningar med liten påverkan på strandskyddets syften. Om verksamheten har en avhållande effekt på allmänhetens möjligheter att nyttja strandområdet måste denna avhållande effekt vara liten. Exempel på verksamheter som normalt drivs i sådan skala att de utgör småskaliga verksamheter i den betydelse som avses är gårdsbaserade naturturismverksamheter. Även verksamheter inom de gröna näringarna kan utgöra småskalig verksamhet, förutsatt att verksamheten påverkar strandskyddets båda syften i liten skala. En verksamhet som förutsätter större byggnader eller anläggningar – och som därigenom har en större omgivningspåverkan – är inte småskalig på det sätt som avses i bestämmelsen. Vidare är en verksamhet som påtagligt kan störa djurlivet – exempelvis uthyrning av vattenskotrar – inte småskalig i den betydelse som avses här.

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. När det handlar om en verksamhet inom naturturism bör noteras att möjligheten att bedriva verksamheten i ett område av värde för friluftslivet kan vara grundläggande för verksamhetens bedrivande. I bedömningen bör också beaktas om en planerad åtgärd är avsedd att såväl användas inom verksamheten som att vara tillgänglig för allmänheten. Samtidigt bör beaktas att en sådan verksamhet ofta är beroende av att det finns tillgång till obebyggda, attraktiva och allemansrättsligt tillgängliga strandnära områden.

Exempelvis det förhållandet att ett område omfattas av ett annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken, undantaget vattenskyddsområden och miljöskyddsområden, kan indikera att där finns så höga naturvärden att dispensgrunden inte går att tillämpa i ett visst fall. Bedömningen måste dock utgå från omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare bör exempelvis beaktas att långa strandsträckor som är helt opåverkade av exploatering kan ha stora värden för såväl friluftslivet som djur- och växtlivet – framför allt i de fall det handlar om områden med begränsad tillgång till sådana strandområden. I de fallen bör det göras en bedömning av hur det ser ut i omgivningen: finns det exempelvis många sjöar som är helt opåverkade av exploatering eller finns det enbart få? Det är vidare angeläget att beakta att grunda, vågskyddade, mjukbottnar ofta har stor betydelse för till exempel fiskreproduktion. Även enstaka exploateringar kan i sådana områden innebära en negativ påverkan. Dessutom kan det förhållandet att det område som en dispensansökan avser ligger inom ett område av riksintresse för naturvärden eller friluftslivet enligt 3 kap. eller 4 kap. miljöbalken indikera att där finns höga värden för friluftslivet eller djur- och växtlivet. Här ska dock beaktas att riksintresseområden vanligen är stora och att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet. Den omständigheten att området ligger inom ett sådant riksintresseområde bör alltså vägas in i bedömningen av områdets skyddsvärde,

men behöver inte innebära att det föreslagna särskilda skälet inte kan tillämpas.

Att verksamheten ska vara en *förvärvsverksamhet* innebär att näringen ska ge eller vara avsedd att ge ett ekonomiskt utbyte – därigenom utesluts hobbyverksamhet. Vinstsyftet ska gälla den småskaliga förvärvsverksamhet som den planerade åtgärden behövs för – det särskilda skälet är således till exempel inte tillämpligt i de fall det rör sig om en icke vinstdrivande verksamhet som bedrivs i anslutning till en areell näring som omfattas av 7 kap. 16 § 1 miljöbalken.

Verksamheten ska även bedrivs eller avses att bedrivs *varaktigt*. Vid tillämpningen innebär kravet att den förvärvsverksamhet som bedrivs eller avses att bedrivs ska vara inriktad på att bedrivs varaktigt. Detta innebär bland annat att verksamheten ska vara avsedd att bedrivs även på lång sikt. Kravet på varaktighet bör kunna uppfyllas såväl när det handlar om verksamhet som bedrivs året runt som när det handlar om säsongsbetonad verksamhet. Det bör även kunna uppfyllas när det handlar om en nystartad förvärvsverksamhet. I det senare fallet kan prövningsmyndigheten exempelvis beakta om sökanden kan uppvisa en affärsplan eller ekonomisk kalkyl som visar på en avsikt att varaktigt bedriva verksamheten. Andra omständigheter kan exempelvis vara att specifika investeringar och inköp har gjorts.

Den småskaliga förvärvsverksamheten ska bedrivs på *landsbygden*. Bedömningen av om det område som verksamheten bedrivs eller avses att bedrivs i utgör landsbygd ska göras i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska prövningsmyndigheten utgå från såväl bebyggelsestrycket som bebyggelsegraden i området och dess omgivning. Med område avses i detta sammanhang inte den plats som dispensen avser utan ett större område och den omgivande trakten. Mot bakgrund av att strandskyddets syften är långsiktiga ska bebyggelsegraden och bebyggelsestrycket bedömas utifrån hur förhållandena i området och omgivningen kan förväntas se ut i ett långsiktigt perspektiv. Detta innebär att det i de områden som det särskilda skälet kommer att kunna tillämpas ska finnas och även långsiktigt förväntas finnas god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandområden. I denna bedömning ska även kumulativa effekter av olika åtgärder som påverkar strandskyddets syften beaktas. Syftet med det särskilda skälet för dispens är att skapa möjligheter till långsiktig sysselsättning i områden med låg bebyggelsegrad och lågt bebyggelsestryck på landsbygden. Dispensgrunden är således inte avsedd att kunna tillämpas i

områden med en högre bebyggelsegrad eller ett högre bebyggelsetryck. Med bebyggelse avses såväl fritidshusbebyggelse som annan bebyggelse. Av naturliga skäl innebär det sagda att dispensgrunden inte kommer att kunna tillämpas exempelvis i direkt anslutning till tätorter. I avsnitt 5.2.3 beskrivs exempel på underlag som kan användas i bedömningen av om det rör sig om ett område som har och förväntas ha god tillgång till allemansrättsligt tillgängliga strandskyddade områden.

I *andra meningen* anges att det strandnära läget ska innebära en fördel för byggnadens, anläggningens, anordningens eller åtgärdens funktion och att samma funktionella fördel inte ska kunna uppnås utanför området. Rekviritet att byggnaden, anläggningen, anordningen eller åtgärden *för sin funktion ska ha fördel av det strandnära läget* innebär att den avsedda funktionen hos eller användningen av exempelvis byggnaden eller anläggningen ska gynnas av det strandnära läget. En bedömning måste göras i det enskilda fallet. Som exempel på situationer när det kan anses finnas en sådan fördel kan nämnas att en eldstad och ett vindskydd inom ramen för en gårdsbaserad naturturismverksamhet anläggs i ett strandnära läge eftersom vandringstråk ofta går längs med sjökanter och vattendrag. Även anläggningar med mera som för sin funktion måste finnas i ett strandnära läge omfattas av naturliga skäl av rekviritet. Som en jämförelse kan nämnas att en lekplats vanligtvis inte kan sägas ha fördel av ett strandnära läge för sin funktion.

Innebörden av att *samma funktionella fördel inte ska kunna uppnås utanför området* är att lokaliseringen på en annan plats än den avsedda inte ska kunna ge samma fördel. Detta innebär att rekviritet inte är uppfyllt om samma fördel kan uppnås utanför det strandskyddade området, eller inom en annan del av det strandskyddade området där åtgärden innebär en i jämförelse med det tänkta området mer begränsad påverkan på omgivningen. Hänsyn ska också tas till vad en alternativ lokalisering skulle innebära för verksamheten. Bedömningen måste göras i det enskilda fallet. Som exempel kan dock nämnas att en förrådsbyggnad eller en brygga som planeras för en fisketurismverksamhet typiskt sett skulle kunna anses medföra en större funktionell fördel om den anläggs i direkt närhet till en lämplig sjösättningsplats eller i närheten av boende för besökare.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Fredric Bonde

Utredningen har haft i uppdrag att se över de areella näringarnas undantag från strandskyddet och göra dessa mer ändamålsenliga. Utredningsdirektivet fångar väl upp de frågeställningar som lett till att utrymmet för att kunna nyttja undantaget successivt minskat.

För att undantaget ska kunna fungera som avsett behöver förutsägbarheten och användbarheten förbättras.

Jag ställer mig positiv till utredningens förslag om att lägga till vattenbruk som areell näring. Däremot är jag besviken över att inga ytterligare förslag för att utöka antalet näringar som omfattas av undantaget presenteras utan tidigare utredningars lösningar upprepas. Tre strandskyddsutredningar på raken har misslyckats i att presentera lösningar hur undantaget kan omfatta flera verksamhetsformer inom främst jord- och skogsbruket. I stället förskjuts ärendet till att avgöras på myndighetsnivå. De areella näringarna är stadda i omvandling och undantaget måste få en större användbarhet genom att omfatta även nya former av areella näringar. Förslaget om en vägledning kommer inte i särskilt hög grad påverka förutsägbarheten eftersom den inte är juridiskt bindande. Ett bättre alternativ hade varit att antingen utöka antalet verksamheter i lagtext eller ta bort hänvisningen till jord- och skogsbruk, fiske och rennäring för att i stället bara använda begreppet areella näringar.

Areella näringar bedrivs ofta som verksamheter på en fastighet som tillsammans bildar en helhet. Det är därför svårt att avgöra vilken betydelse en verksamhet har vid ett visst tillfälle eller sett till företagandet över hela året. Förslaget om att bisyssla som utgör förvärvsverksamhet ska ingå i undantaget är därför positivt och ska förhoppningsvis lösa vissa tolkningssvårigheter och öka användbarheten. Det är dock oklart varför det även införs ett nytt begrepp i form av ”var-

aktig sysselsättning”. Detta är ett nytt förbehåll och det riskerar att skapa oklarhet. Ett bättre alternativ hade varit att enbart införa skrivningen om bisyssla.

Förslaget om ett nytt dispensskäl är positivt och kan täcka in del verksamheter som i dag borde kunna beviljas dispens men som inte faller under något dispensskäl. I förslaget introduceras dock nya begrepp i form av att verksamheten ska vara småskalig och varaktig samt ha fördel av strandnära läge. Det finns en uppenbar risk för att dessa begrepp är för otydliga, även med vägledning från ansvarig myndighet, vilket lär resultera i domstolsprocesser. Enligt tidigare mönster kan detta resultera i mycket snäva definitioner och därmed minska användbarheten. Exempel på denna svårighet är att i betänkandet används allemansrättslig verksamhet, inte näringsverksamhet, som exempel på verksamhet som skulle dra nytta av strandnära läge.

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. Det leder till en klassindelning av areella näringar och minskad förutsägbarhet. Förslaget begränsas även av att det inte får omfatta bostadsändamål. Många naturturismverksamheter omfattar bostadsändamål och för att främja landsbygdsutvecklingen borde även anläggningar för bostadsändamål omfattas av dispensen.

Särskilt yttrande av experten Thomas Lennartsson

Skälet till att föreliggande utredning ”Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna” tillsattes är att det föreligger ett behov att göra de areella näringarnas undantag från strandskyddet tydligt, lätt att tillämpa och att det ska inkludera modern och tidsenlig areell näringsverksamhet. Detta framgår mycket tydligt av direktiven till utredningen som beställer ett moderniserat och förtydligat undantag som ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för de areella näringarnas utveckling och en livskraftig landsbygd i hela landet. Det är förstås avgörande att ha med sig direktivens kärnbudskap i analysen av de förslag som utredningen presenterar i sitt slutbetänkande.

Min utgångspunkt är att undantaget ska inkludera modern och tidsenlig areell näringsverksamhet och att all näringsverksamhet som utgår från lantbruksfastigheters areella produktionsmedel jord, skog och fiskevatten ska beaktas.

Inledningsvis vill jag framhålla att utredningens förslag till författningsförändring och omformulering av omsättningskravet och det funktionella kravet är efterlängtade och mycket bra. I det följande recenserar jag kort förslaget om undantagsbestämmelsens omfattning och förslaget om dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Min allvarligaste kritik är riktad mot utredningens ställningstagande att fisketurism som bedrivs utifrån lantbruksfastighetens fiskevatten (gårdsbaserad fisketurism) inte ska inkluderas av undantaget.

Undantagsbestämmelsens omfattning

Jag välkomnar att vattenbruk läggs till som ny näring i undantagsparagrafen och förutsätter att det handlar om det småskaliga och gårdsbaserade vattenbruk som uttalas i utredningsdirektiven. Samtidigt anser jag det mycket beklagligt att fisketurism som bedrivs utifrån lantbruksfastighetens fiskevatten (gårdsbaserad fisketurism) inte inkluderas av undantaget. De argument som utredningen framför emot att inkludera fisketurism (miljöpåverkan, tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem) är mer relevanta för vattenbruk. Avtrycket av en fisketurismverksamhet är väsentligt mindre jämfört med de anläggningar/åtgärder som behövs för en vattenbruks-

verksamhet. Exkluderingen utgör sammanfattningsvis ett diskriminerande hinder för utveckling av näringsverksamhet utifrån lantbruksfastigheters areella produktionsmedel fiskevatten.

Min åsikt är att fisketurismen bör inkluderas i undantaget genom att det införs en definition i undantagsparagrafen för enbart fiske. Innebörden blir att begreppet fiske kvarstår i paragrafen som i dag men som tillägg till paragrafen (eller i författningskommentarerna) klargörs att fiske även innefattar fisketurism som bedrivs på enskilda fiskevatten med stöd av lantbruksfastighetens enskilda vattenrätt och fiskerätt.

Motiven och argumenten för att inkludera fisketurismen i begreppet fiske och därmed undantaget är flera. Fiskerinäringen är den mest självklara av alla areella näringar att ha ett undantag från strandskyddet – näringen bedrivs i och invid vatten.

Det finns enbart två möjligheter att bedriva näringsverksamhet kring det areella produktionsmedlet fiskevatten: traditionellt yrkesfiske eller fisketurism. Att vidga definitionen enligt förslaget blir därför heltäckande för fisket och innebär inga tillämpningssvårigheter.

Fisketurismen är redan i dag en verklig fiskerinäring vilken kräver en modernisering av undantagsparagrafen. Fisketurismen kan bli och är redan i dag på flera håll en huvudnäring på lantbruksfastigheter, alltså inte bara en binäring. Fisketurism är också en av de båda fiskerinäringar som ska främjas i Sveriges nationella strategi för ut hålligt fiske.

Fisketurismen är dessutom en stor möjlighet att diversifiera och skapa mervärden i ett traditionellt småskaligt yrkesmässigt kust- och insjöfiske. Det finns mycket goda exempel på sådana diversifierade gårdsföretag inom yrkesfisket.

Det blir omöjligt att nyttja lantbruksfastighetens areella produktionsmedel fiskevatten till fisketurism om man ej får anlägga en brygga för uthyrningsbåtar, en servicebyggnad för flytvästar, åror, båtmotorer med mera.

Det är viktigt att skilja på fiskerätt och vattenrätt. Begreppet enskild fiskerätt innebär att rätten att fiska fisk och kräftor är knuten till en fastighet och alltså ingår i fastigheten på samma sätt som odlingsmarken och skogen. Vattenrätten, som även omfattar sjöbotten och grund, följer vanligtvis fastigheternas förlängda landgränser. Vattenområdet och sjöbotten är i de flesta fall en förlängning av ägo gränserna på land. I fastighetens ”markinnehav” ingår rätten till vatten och

grund (sjöbotten) inom vattenområdets gränser. En fastighet som ligger långt från vattnet kan äga fiskerätt medan en strandfastighet kan sakna fiskerätt. Att äga ett vattenområde eller ha mark som går ned till stranden är inte samma sak som att äga fiskerätt.

Lantbruksfastighetens enskilda fiskerätt kan vara bunden eller fristående. Fristående fiskerätt, vilket är vanligast, innebär att det inte finns någon koppling till det vattenområde som eventuellt tillhör lantbruksfastigheten. Bunden fiskerätt innebär att fiskerätten är kopplad till fastighetens vattenrätt och alltså hänger ihop med ett vattenområde som tillhör fastigheten

Gårdens fiskevatten är alltså ett areellt produktionsmedel på fastigheten oavsett om du väljer att nyttja fastighetsresursen för ett yrkesfiske av konsumtionsfisk eller om du upplåter denna resurs inom ramen för ett småskaligt fisketurismföretagande på gården. Den gårdsbaserade fisketurism är en modern näring som bedrivs utifrån det areella produktionsmedlet fiskevatten och det är enligt min mening högst rimligt att den bör omfattas av undantaget.

Dispens för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden

Utredningens förslag om ett nytt dispensskäl för småskalig näringsverksamhet på landsbygden som inte utgör areell näring är i grunden mycket positivt. För att dispensmöjligheten ska vara meningsfull måste den dock gälla för hela landet och inte omgärdas av orimligt höga begränsande villkor.

Det är emellertid en stor skillnad mellan ett undantag och ett dispensförfarande med osäker utgång. Fisketurismen som den är beskriven och motiverad ovan står på egna ben och måste enligt min mening inrymmas i det grundläggande undantaget.

För en positiv utveckling av framtidsnäringen ”gårdsbaserad fisketurism” är det alltså angeläget att den omfattas av undantaget. Dessutom behövs en ny dispensgrund för uppförande av småskaligt boende (enstaka uthyrningsstugor) till verksamheten. Om det nya föreslagna dispensskälet kompletterades med möjlighet till uppförande av ett småskaligt boende så föreligger en fullgod lösning för den ”gårdsbaserade fisketurismen”. I och med att förslaget till nytt dispensskäl ligger utanför själva undantagsbestämmelserna är min bedömning att direktivets begränsning vad gäller boende inte borde gälla i detta fall.

Särskilt yttrande av experten Maria Malmlöf

Skärgårdarnas riksförbund SRF anser att utredningen har tagit fram relevanta och klargörande lagförslag på hur undantaget för de areella näringarna ska tolkas. Förslaget bekräftar också att man i skärgården behöver ha en kombination av näringsverksamheter för att få tillräcklig inkomst att leva på.

Även förslaget om en ny generell dispensmöjlighet för småskalig verksamhet anser SRF är ett steg framåt. För att det ska vara möjligt att bo och verka i hela landet på lika villkor behöver det finnas en sådan dispensmöjlighet. När man bor på en ö utan fastlandsförbindelse är man vanligen hänvisad till eget företagande för sin försörjning. SRF har sedan länge efterfrågat en ny dispensmöjlighet som ska gälla generellt och som ger möjlighet att inte bara utvidga en befintlig verksamhet, utan även starta en ny verksamhet.

Däremot är det problematiskt att det i författningskommentarerna ställs upp så många förbehåll som man vid en bedömning om dispens ska ta hänsyn till, att förslaget till ny dispensgrund svårigen kommer att bli användbart i praktiken när det gäller skärgårdarna.

Här anges bland annat att dispensgrunden ska tillämpas med stor restriktivitet i de skärgårdsområden som har mycket bebyggelse och ett högt bebyggelsetryck. Likaså ska restriktivitet iakttas i kustområden som ligger inom riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta utesluter större delen av Sveriges skärgårdsområden som ju till stor del ligger inom riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Somliga områden har mycket liten bebyggelse, men andra som exempelvis Stockholms skärgård och öar på Västkusten har tät bebyggelse och stort bebyggelsetryck. Men även dessa områden utgör landsbygd och har god tillgång till allmänrättsligt tillgängliga stränder. Även där måste man driva företag för att kunna försörja sig.

När man har sin försörjning i skärgården är stranden och sjön en påtaglig verklighet i allt man gör. Det kan inte väljas bort. På så sätt skiljer sig skärgården från övriga landsbygden. Till saken hör också att det i stora delar utefter våra kuster gäller utvidgat strandskydd till 300 meter, vilket innebär ytterligare svårigheter och begränsningar för näringsverksamhet på en ö.

Den föreslagna nya paragrafen avser småskaliga byggnader eller anläggningar, som bodar, vindskydd och dylikt som behövs i en näringsverksamhet av varaktig karaktär. Den bör kunna tillämpas utan förbehåll. En bedömning ska alltid göras om att en dispens är förenlig med strandskyddets syften enligt 7 kap. 26 § i miljöbalken. Det bör räcka.

Kommittédirektiv 2022:18

Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå författningsändringar och andra åtgärder som moderniserar och förtydligar undantaget från strandskyddet för de areella näringarna i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken. Syftet är att säkerställa att regleringen tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna och att den ser till behoven av att förbättra förutsättningarna för näringarnas utveckling, särskilt för småskaliga lantbrukare. Förslagen ska även bidra till att uppnå livsmedelsstrategins mål om ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet. Vid utformningen av förslagen ska utredaren förhålla sig till strandskyddets syften, berörda miljö kvalitetsmål, samt landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.

Utredaren ska bland annat

- analysera vilka verksamheter som bör omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken,
- analysera hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras,
- lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag på andra åtgärder.

Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2023.

Uppdraget att se över strandskyddsreglerna för verksamheter inom de areella näringarna

Dagens reglering av strandskydd för areella näringar

Strandskyddet regleras i huvudsak i miljöbalken. Det gäller vid havet, insjöar och vattendrag och omfattar som huvudregel både land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen. Inom strandskyddsområdet råder ett generellt förbud mot nybyggnad samt ändring av byggnader, anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område. Det är vidare förbjudet att utföra en åtgärd inom ett strandskyddsområde om åtgärden väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

I 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken finns undantag från de generella förbuden inom strandskyddat område som innebär att det inte krävs dispens för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln. För byggnader som uppförs som ett led i utövandet av renskötselrätten finns även tillämpliga bestämmelser i rennäringslagen (1971:43). Det kan exempelvis handla om ekonomibygnader, förvaringsutrymmen och stängsel, samt det löpande brukandet av skog, mark och anläggningar. Anläggningarna ska vara omedelbart avsedda för och behövliga för näringen och får inte ha som syfte att hålla allmänheten borta. Undantaget omfattar inte byggnader som är tänkta att varaktigt eller tillfälligt ge husrum åt människor, vilket även innefattar enklare övernattningsbyggnader (prop. 1997/98:45, del 2 s. 87). En förutsättning för tillämpning av undantaget är att de aktuella byggnaderna, åtgärderna med mera för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet.

Undantagets nuvarande tillämplighet på olika verksamheter

Som jordbruk är enligt förarbetena att anse även trädgårdsskötsel bedriven i näringsverksamhet. Förädlingsverksamheter som exempelvis mejerier, slakterier och sågverk omfattas däremot inte av undantaget (prop. 1997/98:45 del 2 s. 87). Stall och ridhus har dock i rättspraxis ansetts ingå i jordbruksverksamhet och omfattas därmed av undantaget (Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-05-02, målnummer M 7238-15).

En fiskodling ska enligt förarbetena inte anses vara en anläggning som behövs för fisket (prop. 1997/98:45, del 2 s. 87). Musselodling har jämförts med fiskodling och därför krävt dispens (MÖD 2013:22 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2010-08-24, målnummer 4240-09). Av rättspraxis följer att fiske som gäller skörd av ostron omfattas av undantaget från strandskyddet, men däremot inte mussel-, kräft- eller fiskodling som kräver någon slags anläggning på fastigheten. En brygga och en förrådsbod som behövdes för ostronskörd omfattades därför av undantaget (MÖD 2009:13).

Strandskyddet har stor betydelse för naturvård och friluftsliv

Strandskydd är ett generellt områdesskydd som utgör en betydelsefull förutsättning för att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddets syfte var ursprungligen enbart att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv, men år 1994 tillkom som syfte att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Skälet till denna utvidgning var att strävan att bevara biologisk mångfald hade blivit en alltmer central aspekt i naturvårdsarbetet och att stränder som biotoper är sällsynt rika på arter och är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden (prop. 1993/94:229 s. 9).

De areella näringarna och deras utveckling har stor betydelse för Sverige

De areella näringarna är viktiga genom sin produktion av livsmedel och andra varor, jobb, företagande och export samt genom de positiva miljöeffekter de ofta ger upphov till. Detta bidrar på många sätt till attraktionskraft, landsbygdens ekonomi, kulturmiljövård, biologisk mångfald och klimatnytta. För att minska sårbarheten och öka självförsörjningsförmågan behövs livsmedelsproduktion i hela landet. Riksdagen har även beslutat om en nationell livsmedelsstrategi med syftet att uppnå ökad livsmedelsproduktion och hållbar utveckling i hela landet.

Jord- och skogsbruksverksamhet samt övriga gårdsbaserade näringar utgörs i dag av såväl stora som mindre verksamheter som an-

tingen kan vara specialiserade eller diversifierade med inkomster från exempelvis turism, fiske, jakt, vattenbruk eller småskalig livsmedelsproduktion som viktiga delar.

Propositionen En ökad differentiering av strandskyddet

Regeringen beslutade den 17 mars 2022 om propositionen En ökad differentiering av strandskyddet (prop. 2021/22:168). I propositionen lämnas lagförslag som ökar differentieringen av strandskyddet så att olika områdets varierande skyddsbehov får genomslag och det skapas bättre förutsättningar för strandnära bostäder och näringsverksamheter, främst för småföretagare, besöksnäring och gröna näringar, i områden med lågt bebyggelsetryck.

Ett av förslagen i propositionen är att det inom ett så kallat strandnära utvecklingsområde, utöver de särskilda skäl som anges i 7 kap. 18 c § miljöbalken, också ska få beaktas om området behövs för byggnader, anläggningar, anordningar och åtgärder som behövs för en småskalig verksamhet, om verksamheten har nytta av ett strandnära läge. Exempel på sådan verksamhet anges vara till exempel besöksnäring och turism, jakt, idrott, friluftsliv eller småskaliga gröna näringar såsom djurhållning eller annan livsmedelsproduktion. Ändringarna föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 juli 2022. I propositionen aviseras även att det bör utredas hur undantag från strandskyddet för de areella näringarna på ett mer ändamålsenligt sätt kan genomföras i lagstiftningen.

Gårdsbaserad diversifiering

Verksamheter utvecklas över tid och en gård med jordbruk kan behöva få allt fler ben att stå på för att vara lönsam. Ett tillskott skulle då kunna vara gårdsbaserad fiskodling samt olika former av naturturistverksamhet, till exempel turridding, jakt- eller fisketurism. Småskaligt fiske av exempelvis fisk och kräftor där fångsten avyttras omfattas av fiskebegreppet i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken. Om man däremot inom ramen för gårdsverksamheten upplåter och säljer fiskeupplevelser till sportfiskare och konferensgäster bedöms detta i dagsläget inte som en del av den areella näringen fiske, utan som en sidoverksamhet och omfattas därför inte av undantaget.

Denna typ av turistverksamhet kan dock utgöra ett viktigt tillskott till ekonomin för en gårdsbaserad verksamhet. De regeländringar som föreslås i propositionen En ökad differentiering av strandskyddet (prop. 2021/22:168) om en ny dispensgrund i strandnära utvecklingsområden syftar bland annat till att underlätta genomförande av turismsatsningar oavsett om de ingår som en del i en gårdsbaserad verksamhet eller inte.

Vad det gäller småskaligt vattenbruk så framgår av regeringens livsmedelsstrategi (prop. 2016/17:104 s. 59) bland annat att ett svenskt hållbart, diversifierat vattenbruk som producerar hälsosamma livsmedel ska främjas och stödjas. Jordbruksverket har i redovisningen av ett uppdrag om förenklad prövning av vattenbruksverksamheter (N2020/02350) föreslagit att vattenbruk bör införas som självständigt begrepp i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken. För vattenbruk finns ytterligare regelverk vad gäller bland annat samråd, tillstånd eller anmälan och som i stora delar kan sägas hantera de miljömässiga aspekterna av strandskydd. De vattenbruk som har anläggningar på land omges ofta av stängsel eller någon form av barriär (bom, kameraövervakning m.m.) för att hålla allmänheten borta och minska riskerna för sabotage.

De areella näringarnas undantag från strandskyddet bör ses över

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att strandskyddslagstiftningen bör reformeras och att regeringen skyndsamt bör återkomma med förslag om ett reformerat strandskydd (bet. 2017/18:NU19, punkt 15, rskr. 2017/18:359). Enligt tillkännagivandet bör strandskyddet förändras och göras mer flexibelt för att bland annat förbättra förutsättningarna för jordbruksnäringarnas utveckling och annan näringsverksamhet (bet. 2017/18:NU19 s. 72). Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen att reglerna för vattenbruk bör ses över (bet. 2017/18:MJU13, punkt 2 och rskr. 2017/18:182). Enligt utskottet behöver bland annat strandskyddsreglerna göras mer tillåtande.

Avsikten med strandskyddsregleringen är att bevara kvarvarande strandområden av betydelse för allemansrätten samt djur- och växtlivet, men inte att inkräkta på pågående mark- och vattenanvändning (prop. 1997/98:45 s. 322). Behovet av en översyn av undantagen för de areella näringarna har belysts i betänkandet Tillgängliga stränder

(SOU 2020:78). Utredningen föreslår att regeringen bör utreda om det finns behov av författningsändringar vad gäller undantaget för de areella näringarna i strandskyddsbestämmelserna i miljöbalken. Merparten av remissinstanserna som yttrat sig över betänkandet tillstyrker förslaget om en utredning. Ett antal remissinstanser framför att undantaget för de areella näringarna i dag är otydligt och svårt att tillämpa. Flera remissinstanser framför att bland annat anläggningar för besöksnäring, däribland fisketurism, bör omfattas av undantaget. Andra remissinstanser framför oro för att utredningens förslag om lättnader i strandskyddet sammantaget riskerar att få långtgående konsekvenser för såväl friluftslivet som växt- och djurlivet.

Det finns i dag viss otydlighet kring vilka verksamheter som ska anses omfattas av begreppen jordbruk, skogsbruk, fiske och renskötsel. Härtill bör särskilt noteras att renskötselrätten som är grunden för rennäringens utövande regleras i rennäringslagen (1971:437). I propositionen Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden (prop. 2008/09:119) diskuteras behovet av att låta verksamheter som fisketurism och marint vattenbruk omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken. Regeringen gör i den propositionen bedömningen att det finns skäl att vara försiktig med en sådan utvidgning då detta kan leda till svåra gränsdragningsfrågor och problem i tillämpningen. Enligt Utredningen om översyn av strandskyddet (SOU 2020:78 s. 321) saknas också statistik över vilka typer av branscher som i dag bedriver verksamheter i strandnära lägen och det saknas även en klar bild av vilka branscher som i huvudsak ser ett behov av att genomföra åtgärder i strandnära lägen. Vid en förändring av tillämpningsområdet för undantaget för areella näringar är det därför viktigt att det görs en ändamålsenlig och tydlig avgränsning av vilka verksamheter som i framtiden bör omfattas.

Det tillägg som gjordes i samband med 2009 års reform som innebär att undantaget får tillämpas endast om anläggningen eller åtgärden för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet har skapat tolkningsproblem. En ladugård, gödselplatta eller silo har sällan något behov av att finnas inom strandskyddsområdet. I de fall ett strandnära läge ändå väljs så beror det på helt andra faktorer, som gårdens struktur, arbetsmiljö eller säkerhet, logistik, ekonomi och hänsyn till påverkan på närboende.

Utredaren ska därför

- analysera dels vad som bör inrymmas i termerna jordbruket, fisket skogsbruket och renskoötseln i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken, dels kravet i samma bestämmelse på att anläggningen för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,
- analysera om ytterligare verksamheter, exempelvis gårdsbaserat vattenbruk och gårdsbaserad fisketurism, bör läggas till i uppräkningslistan i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken och i så fall föreslå vilka verksamheter,
- om det bedöms ändamålsenligt utifrån slutsatserna i föregående punkter, lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag på andra åtgärder.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren förhålla sig till strandskyddets syften och berörda miljö kvalitetsmål, samt landsbygdspolitikens mål om en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet. Förslagen ska inte medföra att anläggningar eller åtgärder som omfattas av undantaget får avse bostadsändamål eller ha som syfte att hålla allmänheten borta. Vidare ska förslagen inte omfatta anläggningar för industriell förädling som exempelvis sågverk, mejerier eller slakterier. Utredaren ska, med förbehåll för riksdagens godkännande, beakta förslagen i propositionen En ökad differentiering av strandskyddet (prop. 2021/22:168), särskilt vad gäller de ändringar som syftar till att underlätta för utvecklingen av verksamheter inom strandnära utvecklingsområden.

Uppdraget att se över omsättningskravet

Av förarbetena till 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken framgår att undantaget endast omfattar näringsverksamhet som innebär ett tillskott av betydelse till näringsidkarens försörjning. Ren hobbyverksamhet omfattas därför inte, men bisysslor kan omfattas om de medför ett ekonomiskt tillskott av betydelse (prop. 1997/98:45 s. 322). Dessa krav refereras sammantaget ofta till som ett omsättningskrav.

Strandskyddsdelegationen konstaterar i sin slutrapport (SOU 2015:108) att undantaget för de areella näringarna ofta är svårt

att tillämpa för de småföretagare som har små produktionsenheter och som för sin försörjning är beroende av inkomster från flera olika intäktskällor. Förutsättningarna för de areella näringarna förändras löpande och allt fler verksamheter har karaktären av kombinationsverksamheter, dvs. verksamheter där jordbruksverksamhet kombineras med exempelvis turism och förädling av råvaror och produkter i liten skala. Av cirka 60 000 jordbruksföretag 2015 utgjordes 75 procent av deltidjordbruk. Dessa företag brukade då 30 procent av jordbruksmarken och stod för 25 procent av livsmedelsproduktionen. År 2015 utgjordes mer än hälften av heltidjordbruken av kombinationsverksamheter i någon form och (SCB Heltidjordbruket i Sverige 2016). I dessa verksamheter kan det ekonomiska bidraget från respektive delverksamhet variera. Mark- och miljööverdomstolen har gjort bedömningen att en bisyssla i beaktansvärd mån måste bidra till näringsidkarens försörjning och ha en viss varaktighet för att omfattas av undantaget (MÖD 2009:13).

Det är ovanligt att renskötsel sker på hobbynivå eftersom det är svårt att förena renskötsel och ett annat heltidsjobb (SOU 2015:108, s. 208). Däremot kan en renskötare i många fall ha inkomst även från annat håll, till exempel från skogsskötsel eller turism, vilket kan skapa osäkerhet kring möjligheterna att tillämpa undantaget i 7 kap. 16 § 1 miljöbalken. Det har även påpekats att omsättningskravet missgynnar nystartare och generationsskiften där verksamheter är under uppbyggnad, samt att vissa näringsverksamheter är säsongsbetonade och därmed ofta inte når upp till omsättningskravet under sommar- eller vintermånaderna.

Frågor kring behov av en översyn av omsättningskravet har även belysts i betänkandet Tillgängliga stränder (SOU 2020:78). Utredningen föreslår att regeringen bör utreda frågan. Ett flertal remissinstanser som yttrat sig över betänkandet påpekar att omsättningskravet i de nu gällande bestämmelserna gör att möjligheterna till undantag är begränsade och att det borde bli enklare att tillämpa undantaget för småskaliga verksamheter som ofta har en positiv påverkan på bland annat miljön, öppna landskap och kulturmiljön.

Mindre verksamheter faller ofta utanför undantaget för de areella näringarna. Samtidigt kan just småskalig verksamhet inom de areella näringarna fylla en viktig funktion för att hålla landskapet öppet, tillgängligt och attraktivt. Små produktionsenheter brukar ofta mark som har stor betydelse för biologisk mångfald, kulturmiljö och fri-

luftsliv. Om kravet på bisysslors bidrag till näringsidkarens försörjning exkluderar sådana verksamheter kan detta medföra negativa konsekvenser på strandskyddets syften. Det finns därför behov av att se över undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken och säkerställa att det tar tillräcklig hänsyn till de varierande förutsättningar som i dag råder för olika näringsidkare inom de areella näringarna.

Utredaren ska därför

- analysera hur det som nu uppfattas som ett omsättningskrav i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken kan tas bort eller justeras, och
- med utgångspunkt i slutsatserna i föregående punkt, lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag på andra åtgärder.

Vid utformningen av förslagen ska utredaren förhålla sig till strandskyddets syften och berörda miljökvalitetsmål.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensbeskrivningar ska lämnas enligt vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska beskriva och kvantifiera konsekvenser för miljön, för friluftslivet och för möjligheten att driva företag på landsbygden. Alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas liksom skälen till att de valts bort. De offentligfinansiella effekterna av utredningens förslag ska beräknas och vägas in vid utformning av förslagen. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en kontinuerlig dialog med berörda myndigheter, kommuner, regioner, Sveriges Kommuner och Regioner, företrädare för de areella näringarna, relevanta miljöorganisationer och andra intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2022:138

Tilläggsdirektiv till Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna (M 2022:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 december 2022

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 17 mars 2022 kommittédirektiv om ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna (dir. 2022:18). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 31 mars 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2023.

(Miljödepartementet)

Behov av följdändringar

Utredningen föreslår i avsnitt 5.2.3 att det ska införas en ny bestämmelse med ett särskilt skäl för dispens från strandskyddet för småskaliga förvärvsverksamheter på landsbygden. Bestämmelsen föreslås införas i 7 kap. 18 d § miljöbalken och gällande 18 d–18 h §§ föreslås som en följd av detta få beteckningarna 18 e–18 i §§. Om den föreslagna paragrafen införs i 18 d § och gällande 18 d–18 h §§ ges beteckningarna 18 e–18 i §§, måste ett antal följdändringar göras i de paragrafer som i dag hänvisar till gällande 18 d–18 h §§.

Utredningen har kunnat identifiera att det finns behov av ändring av hänvisningar åtminstone enligt följande.

- I 7 kap. 18 c § andra stycket miljöbalken behöver hänvisningarna till 18 d och 18 e §§ ändras till hänvisningar till 18 e och 18 f §§.
- I 7 kap. 26 § miljöbalken behöver hänvisningen till 18 a–18 e §§ ändras till hänvisningar till 18 a–18 f §§.
- I 3 kap. 5 § första stycket 3 plan- och bygglagen (2010:900), PBL, behöver hänvisningen till 7 kap. 18 e § miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 f § miljöbalken.
- I 3 kap. 10 § första stycket 3 plan- och bygglagen behöver hänvisningen till 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken.
- I 3 kap. 16 § andra stycket 3 plan- och bygglagen behöver hänvisningen till 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 f § första stycket miljöbalken.
- I 4 kap. 17 § plan- och bygglagen behöver hänvisningen till 7 kap. 18 c–18 g §§ miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 c och 18 e–18 h §§ miljöbalken.

- I 12 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken behöver hänvisningen till 7 kap. 18 h § ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 i § miljöbalken.
- I 28 e § 5 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. behöver hänvisningen till 7 kap. 18 a–18 e §§ miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 a–18 f §§ miljöbalken.
- I 28 f § 1 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. behöver hänvisningen till 7 kap. 18 a–18 e §§ miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 a–18 f §§ miljöbalken.
- I 29 § 3 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. behöver hänvisningen till 7 kap. 18 b–18 e §§ miljöbalken ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 b–18 f §§ miljöbalken.
- I 30 § 2 förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. behöver hänvisningen till 7 kap. 18 c–18 e §§ ändras till en hänvisning till 7 kap. 18 c–18 f §§ miljöbalken.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.
80. Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. Ju.
81. Ett enklare bilstöd. S.
82. Ökad kontroll över tandvårdssektorn. S.
83. Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. S.
84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. LI.
85. Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. Fi.
86. Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
87. Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
88. Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
89. Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
90. Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
91. Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
92. Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
93. Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
94. Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. Fi.
95. Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. U.
96. En reform för datadelning. Fi.
97. Ut ur utsatthet. A.
98. Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras. Vol. 1 och 2: Forskningsbilaga. A.
99. Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods. Fi.
100. Framtidens dataskydd. Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden. Del 1 och 2. Fi.
101. Effektivare tillsyn över apotek, bättre skydd vid patientskador samt översyn av handel med receptfria läkemedel. S.
102. Finansiella instrument i distribuerade liggare och vissa frågor om värdepappersavveckling. Fi.
103. Areella näringar vid vatten. KN.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]
- Ut ur utsatthet. [97]
- Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras. Vol. 1 och 2: Forskningsbilaga. [98]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47]
- Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]
- Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. [85]
- Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. [86]
- Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. [87]
- Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. [88]
- Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. [89]
- Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. [90]
- Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. [91]
- Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. [92]
- Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. [93]
- Förändring genom försök.
Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. [94]

En reform för datadelning. [96]
Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförelse av stöldgods. [99]
Framtidens dataskydd. Vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden. Del 1 och 2. [100]
Finansiella instrument i distribuerade liggare och vissa frågor om värdepappersavveckling. [102]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
Bolg och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsgrepp samt omvändelseförsök. [37]
En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]
Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]
Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]

Anonyma vittnen. [67]
Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel. [69]
Stärkt konstitutionell beredskap. [75]
Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. [78]
Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. [80]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. [64]
Areella näringar vid vatten. [103]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]
Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tordedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Interjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
- Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]
- Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
- Jakt och fiske i renbetesland. [46]
- Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister. [65]
- Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. [70]
- En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. [72]
- Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. [74]
- Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. [77]
- En hållbar bioekonomistategi. – för ett välmående fossilfritt samhälle. [84]

Socialdepartementet

- Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]
- Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]
- Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]
- Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]
- Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]
- Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]
- Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. [30]
- Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. [40]
- Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

- Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. [52]
- En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. [53]
- Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen. [56]
- Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. [62]
- För barn och unga i samhällsvård. [66]
- Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. [71]
- Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. [73]
- Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. [76]
- Ett enklare bilstöd. [81]
- Ökad kontroll över tandvårdssektorn. [82]
- Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. [83]
- Effektivare tillsyn över apotek, bättre skydd vid patientskador samt översyn av handel med receptfria läkemedel. [101]

Utbildningsdepartementet

- Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]
- Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]
- Samhället mot skolattacker. [28]
- Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. [31]
- Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. [59]
- Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. [95]

Utrikesdepartementet

- Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intygan. [42]