



Kommittédirektiv

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 miljökvalitetsmål, 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 jämställts

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 antingen 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 områdens 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 turridning, 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 renskötseln 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 landsbygds politikens 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 deltidsjordbruk. Dessa företag brukade då 30 procent av jordbruksmarken och stod för 25 procent av livsmedelsproduktionen. År 2015 utgjordes mer än hälften av heltidsjordbruken av kombinationsverksamheter i någon form och (SCB Heltidsjordbruket 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 friluftsliv. 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 miljö kvalitetsmål.

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)