

Juridiska institutionen
Juristprogrammet, HT 2017
Examensarbete, 30 hp

Tång på framtidens tallrik

Rättsliga förutsättningar för en ekologiskt hållbar tångskörd

Annie Kolvik

Handledare: Kristjan Laas



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

SAMMANFATTNING.....	4
FÖRORD	6
FÖRKORTNINGAR	7
1 INLEDNING.....	8
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Syfte	9
1.3 Frågeställningar.....	9
1.4 Metod	9
1.5 Material	11
1.6 Avgränsning	12
1.7 Hållbar utveckling.....	13
1.7.1 Om begreppet ”hållbar utveckling”	13
1.7.2 Reglering.....	13
1.7.3 Tångskörd och en hållbar utveckling	14
1.8 Försiktighetsprincipen.....	15
1.8.1 Om försiktighetsprincipen.....	15
1.8.2 Tångskörd utifrån försiktighetsprincipen	16
2 EKOLOGISK BAKGRUND.....	17
2.1 Tångbälten som habitat	17
2.2 Tångskördandets ekologiska effekter.....	17
2.2.1 Tångbeståndens återväxtsintervall	17
2.2.2 Tångskördens miljöpåverkan	19
2.3 Sammanfattning	19
3 RÄTTLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR TÅNGSKÖRD	21
3.1 Omfattas tångskörd av allemansrätten?	21
3.1.1 Om allemansrätten	21
3.1.2 Åverkan, 12 kap 2 a § BrB.....	22
3.1.2.1 ”Mark”	22
3.1.2.2 ”Annat som inte är bearbetat”	23
3.1.2.3 Kan dagens tångskörd utgöra åverkan?	24
3.2 Förhållandet med fastighetsägaren respektive staten.....	27
3.2.1 Tångskörd på enskilt vatten	27
3.2.1.1 Fastighetsgränserna	27
3.2.1.2 Nyttjanderättsavtal	27
3.2.2 Tångskörd på allmänt vatten	28
3.3 De allmänna hänsynsreglerna, 2 kap MB	28

3.3.1 Verksamheter och åtgärder	28
3.3.2 De allmänna hänsynsreglerna och tångskörd	29
3.3.3 Ramvattendirektivet och Weser-domen	30
3.4 Det allmännas möjligheter att kontrollera tångskörd	31
3.4.1 Anmälan för samråd, 12 kap 6 § MB	32
3.4.2 Kort om tillsynsansvaret	33
3.5 Områdesskydd och fridlysning	34
3.5.1 Strandskydd	34
3.5.1.1 Förbjudna åtgärder	34
3.5.1.2 Dispens	35
3.5.2 Andra relevanta områdesskydd enligt 7 kap MB	36
3.5.2.1 Relevanta områdesskydd	36
3.5.2.2 Dispens	37
3.5.2.3 Natura 2000	37
3.5.3 Fridlysning, 8 kap MB	38
3.6 Hushållningsbestämmelserna, 3 och 4 kap MB	39
3.6.1 Hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde	39
3.6.2 Hushållning enligt 3 kap MB	39
3.6.3 Hushållning enligt 4 kap MB	40
3.7 Sammanfattning	41
4 REGLERINGEN AV TÅNGSKÖRD OCH EN HÅLLBAR UTVECKLING	42
4.1 Åverkan och relationen med fastighetsägaren	42
4.2 De allmänna hänsynsreglerna	44
4.3 Myndigheternas kontrollmöjligheter	46
4.4 Områdesskydd och fridlysning	49
4.5 Hushållningsbestämmelserna	51
4.6 Tångskörd för husbehov	52
4.7 Sammanfattning	52
5 VAD HÄNDER I FRAMTIDEN?	54
5.1 En hållbar reglering av tångskörd	54
5.2 Tångskörd för husbehov	54
5.3 Tångskörd inom enskilt vatten	55
5.4 Tångskörd på allmänt vatten	56
5.5 Utvidgning av Fiskelagen	57
5.6 Effektiv prövning och tillsyn	59
6 SLUTSATS OCH AVSLUTANDE REFLEKTIONER	61
6.1 Rättsliga förutsättningar för tångskörd	61

6.2 Rättsliga skillnader mellan privat och kommersiell tångskörd	61
6.3 Dagens och framtidens reglering av tångskörd och en hållbar utveckling	62
6.4 Avslutande reflektioner	63
KÄLLFÖRTECKNING	64
BILAGA 1	70
BILAGA 2	72
BILAGA 3	75

SAMMANFATTNING

På senare år har en trend att konsumera tång som livsmedel uppstått i Sverige. Ett intresse för att skörda tång finns både från privatpersoners och näringslivets håll. Tången är näringsrik och på flera sätt ett fördelaktigt livsmedel ur klimathänseende. Eftersom tångbälten är viktiga för den biologiska mångfalden är det dock viktigt att tången skördas så varsamt som möjligt.

I uppsatsen analyseras rättsreglerna som aktualiseras vid tångskörd utifrån målet om en hållbar utveckling. Förslag ges även på hur eventuella rättsliga brister i förhållande till detta mål kan åtgärdas i framtiden. Då det finns mycket begränsat med forskning på vad tångskörd i svenska vatten får för ekologiska konsekvenser, tar analysen främst avstamp i utländska studier. Studierna visar att tång kan skördas på hållbara sätt, men att alltför omfattande skörd kan få negativa ekologiska effekter samt att olämpliga skördemetoder kan skada tångplantorna. Eftersom Sverige saknar en specifik reglering av tångskörd, utreds även vilka rättsregler som aktualiseras vid både privat och kommersiell tångskörd.

I uppsatsen behandlas allemansrätten, regler kring tångskörd på enskilt respektive allmänt vatten, de allmänna hänsynsreglerna, det allmännas kontrollmöjligheter, regler kring art- och områdesskydd samt hushållningsbestämmelserna. Utredningen visar att storskalig tångskörd samt skörd av tång med skadliga metoder möjligen kan träffas av straffbestämmelsen om åverkan, vilket skulle innebära att sådan tångskörd inte kan utföras med stöd av allemansrätten. Rättsläget i denna fråga måste dock bedömas som oklart, varför den som vill skörda tång för annat än husbehov kan behöva upprätta ett nyttjanderättsavtal med ägaren till fastigheten där tången ska skördas. Vidare kan de allmänna hänsynsreglerna få stort inflytande i hur en tångskördsverksamhet bedrivs. Hushållningsbestämmelserna lär å andra sidan inte uppställa några praktiska hinder mot tångskörd. Vad gäller det allmännas kontrollmöjligheter så kommer större tångskörd att behöva anmälas till en tillsynsmyndighet för samråd, medan mindre skörd inte på ett lika tydligt sätt träffas av anmälningsplikten. Vidare saknas ett explicit tillsynsansvar för de fall av tångskörd som inte behöver anmälas. Slutligen kan avsaknaden av en tydlig möjlighet till dispens från strandskyddet utgöra ett hinder för storskalig tångskörd inom strandskyddat område. I övrigt torde miljöbalkens regler om art- och områdesskydd i dagsläget endast ha en begränsad praktisk betydelse som hinder mot tångskörd.

Analysen visar att dagens reglering av tångskörd i många fall är bristfällig i förhållande till målet om en hållbar utveckling. Myndigheternas otydliga ansvar över tångskördsverksamheterna riskerar att försvaga de allmänna hänsynsreglernas genomslagskraft. Vidare kan bristen på kontroll av mindre tångskördsverksamheter i värsta fall leda till menliga kumulativa effekter på havsmiljön. Inte heller erbjuds en tillräcklig reglering av storskalig maskinell tångskörd, i den mån intresse för sådan skörd skulle uppstå. Därutöver kan osäkerhetsmomenten rörande allemansrättens förhållande till tångskörd samt bedömningen av strandskyddsdispens vid större tångskörd inte anses vara hållbara i längden. Slutligen kan avsaknaden av uttryckliga riktlinjer kring hur en hållbar tångskörd bör bedrivas leda till att tillsynsarbetet försvagas.

Bristerna kan åtgärdas genom en tydlig reglering av tångskörd, dels genom riktlinjer och dels genom en uttrycklig lagstiftning. Med inspiration från Norge ges förslag på att införa en speciell avtalskonstruktion för tångskörd inom privatägt vatten, samt en särskild lag för skörd på allmänt vatten. Alternativt kan Fiskelagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta alger, vilket har gjorts i Danmark. Vidare bör en generell anmälningsplikt samt ett tydligt tillsynsansvar införas för tångskörd. Slutligen bör försiktighetsprincipen genomsyra regleringen, framför allt så länge kunskapen kring tångskördens inverkan på den svenska havsmiljön är ofullständig. En sådan reglering kommer att skapa förutsättningar för en hållbar tångkonsumtion i Sverige.

FÖRORD

Efter fyra och ett halvt år av intressanta studier avslutar jag nu min tid på juristprogrammet med detta examensarbete. Skrivprocessen har varit både spännande och lärorik, men inte alltid helt lätt. Därför vill jag nu ta tillfället i akt och tacka de som tackas bör.

Mitt examensarbete hade varit betydligt svårare att genomföra om det inte vore för de yrkesverksamma personer som har hjälpt mig fördjupa min förståelse för tångskörd och rättsreglerna som därigenom aktualiseras samt även kommit med glada hejarop. Alla förtjänar ett stort tack. Att jag skulle skriva om tångskörd var dock inget som var givet från början. Jag vill därför rikta ett särskilt tack till Pontus Nilsson på Havs- och vattenmyndigheten som gav mig idén till mitt examensarbete och som även har varit ett värdefullt bollplank under skrivandets gång. Tack även till Jonas Pettersson på Catxalot, Gunnar Cervin på Göteborgs Universitet och Axel Henckel på Kammarkollegiet, som låtit sina kunskaper komplettera den ibland bristfälliga fakta som jag fann i böcker och på Internet.

Jag vill också passa på att tacka min handledare, Kristjan Laas, som bidragit med såväl engagemang som insiktsfulla kommentarer.

Slutligen vill jag rikta strålkastarljuset mot min familj och mina vänner som varit ett ovärderligt stöd under hela min studietid. Ett stort och varmt tack till er alla, och i synnerhet till Sandra Ekström och Erica Stålbom som korrekturläste mitt examensarbete.

Trollhättan, december 2017

Annie Kolvik

FÖRKORTNINGAR

BrB	Brottsbalken
EU	Europeiska unionen
EUD	Europeiska unionens domstol
FEU	Fördraget om den Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
HD	Högsta domstolen
JB	Jordabalken
MB	Miljöbalken
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Att konsumera tång som livsmedel är en ökande trend i västvärlden.¹ Det är en trend med många positiva aspekter. Tången är inte bara näringsrik, utan har även klimatmässiga fördelar eftersom den varken kräver bevattning, gödsling eller åkermark.² Vidare kan övergödningen i haven minska genom tångskörd eftersom tången tar upp kväve och fosfor som vid skörden flyttas från havet till land. Tången renar också havet från tungmetaller.³

Storskalig kommersiell tångskörd för olika ändamål är redan etablerat på andra håll i världen.⁴ På senare år har intresset för tångskörd ökat även från svenskt näringslivs sida, och det finns ett intresse av att utveckla verksamheter inom området.⁵

Det rättsliga problemet är att det saknas specifik reglering kring tångskörd vilket gör att oklarheter uppstår kring vad som gäller, både för privat och kommersiell skörd. Detta riskerar att få olika negativa konsekvenser. Det kan till exempel leda till konflikter med fastighetsägaren och det kan hämma utvecklingen av en bransch som kan förse marknaden med ett ”klimatsmart” livsmedel. Bristen på specifik reglering skulle också kunna leda till att det ökade intresset för tångskörd resulterar i ett överutnyttjande av tångbestånden. Det är därför angeläget att frågan utreds.

Frågan om rättsliga förutsättningar för skörd av tång för konsumtion har inte behandlats tidigare eftersom problematiken har uppstått relativt nyligen.⁶ Efter kontakt med flera myndigheter kan jag fastslå att en utredning av den privata dimensionen av den rättsliga frågan efterfrågas på myndighetsnivå.⁷ Eftersom det är möjligt att den växande efterfrågan på tång kan leda till en expansiv bransch, finns sannolikt även ett motsvarande intresse från näringslivets sida.

Min uppsats syftar därför till att klargöra vad som gäller för privat och kommersiell tångskörd samt redogöra för hur reglerna förhåller sig till målet om en ekologisk hållbar utveckling. Jag gör inte

¹Froster, Anna, Nya bönder på blå åkrar, *Hav & Vatten*, nr. 2, 2017, 11–19, s 15–17; Lundell, Michaela, Framtidens mat finns i havet, *Forskning&Framsteg*, 2013-08-01, <http://fof.se/tidning/2013/7/artikel/framtidens-mat-finns-i-havet> (hämtad 2017-10-24); Bergquist, Milena, Alger – Havets sallat, *Svenska Dagbladet*, 2010-01-15, <https://www.svd.se/alger-havets-sallat> (hämtad 2017-10-24); Warwicker, Michelle & Taylor, Anna-Louise, Seaweed: Should people eat more of it?, *BBC*, 2012-05-04, <http://www.bbc.com/news/magazine-17870743> (hämtad 2017-10-24).

²Soold, Håkan, Alger – framtidens allroundmat, *Kungliga Tekniska högskolan*, 2015-12-10, <https://www.kth.se/forskning/artiklar/alger-framtidens-allroundmat-1.612780> (hämtad 2017-10-24).

³Lundell, Michaela, Framtidens mat finns i havet, *Forskning&Framsteg*, 2013-08-01, <http://fof.se/tidning/2013/7/artikel/framtidens-mat-finns-i-havet> (hämtad 2017-10-24).

⁴Se t.ex. Angus, Stewart, Modern Seaweed Harvesting and Gathering in Scotland: The Legal and Ecological Context, *Scottish Geographical Journal*, vol. 133, nr. 2, 2017, 101–114 [Angus (2017)].

⁵Froster, Anna, Nya bönder på blå åkrar, *Hav & Vatten*, 2017, 11–19, s 17.

⁶För storskalig algskörd i syfte att återställa den marina miljön efter algblooming, se Thulin Plate, Lena, Dahlberg, Ann, Berg, Margaretha, Eklöf, Eva-Britt, Ledelius, Jonas, Persson Lars-Erik, Severin Elena, Staifo, Maravgi & Blomqvist, Helena, Rättsliga förutsättningar för att skörda alger och öka vattenflödet genom vägbankar 2001:48, *Länsstyrelsen Västra Götaland och Ålands Landskapsstyrelse*, n.d. [Thulin Plate, Lena m.fl. (2001:48)], http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/Rapporter%20VG%201998-2001/2001_48.pdf (hämtad 2017-12-16).

⁷Havs- och vattenmyndigheten, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Naturvårdsverket, Göteborgs Stad.

anspråk på att redogöra för samtliga aspekter på problematiken, men ämnar belysa flera viktiga rättsliga frågor och komma med ett värdefullt bidrag för alla som intresserar sig för att skörda tång.

1.2 Syfte

Eftersom ämnet för denna uppsats rör utnyttjandet av naturresurser är det angeläget att anta ett långsiktigt miljöperspektiv i analysen av rättsreglerna. Därför syftar uppsatsen främst till att ställa det regelverk som aktualiseras vid tångskörd i relation till målet om en hållbar utveckling för att belysa eventuella brister ur ett skyddsperspektiv. En hållbarhetsdiskussion är särskilt relevant eftersom det är sannolikt att trenden att skörda tång kommer att växa sig större. Ett led i hållbarhetsanalysen är att utreda potentiella negativa miljömässiga effekter som en ökad tångskörd och den rättsliga regleringen av densamma kan medföra. Jag kommer även att diskutera och ge förslag på hur eventuella problem med nuvarande reglering kan avhjälpas.

För att kunna uppfylla ovan nämnda syfte behöver jag även undersöka hur reglerna som berör tångskörd ser ut. Uppsatsen syftar därför också till att utreda vilka rättsregler som aktualiseras vid privat och kommersiell tångskörd och därigenom kartlägga under vilka rättsliga förutsättningar som tång får sköras. Utredningen innefattar en undersökning av såväl miljörättsliga regler som andra relevanta rättsregler som berör miljön.

1.3 Frågeställningar

Tyngdpunkten i denna uppsats ligger på diskussionen kring hur dagens reglering av tångskörd förhåller sig till målet om en hållbar utveckling. Min huvudfrågeställning är därför:

- Hur förhåller sig dagens reglering av tångskörd till målet om en hållbar utveckling, och hur kan eventuella rättsliga brister i förhållande till detta mål åtgärdas i framtiden?

Frågor som är underställda huvudfrågeställningen är:

- Under vilka rättsliga förutsättningar är det tillåtet att skörda tång?
- Finns det rättsliga skillnader mellan privat och kommersiell tångskörd?

Eftersom det är nödvändigt att göra en utredning av rättsläget innan en hållbarhetsanalys av regelverket kan göras, kommer de senare frågorna att besvaras först.

1.4 Metod

För att kunna besvara hur dagens reglering av tångskörd ser ut, har jag utgått från en rättsdogmatisk metod. Genom sin systematiska behandling av rättskällorna kan den rättsdogmatiska metoden redogöra för och tolka rättsreglerna på ett effektivt sätt. Jag har följaktligen undersökt de klassiska rättskällorna, det vill säga lagar, förarbeten, praxis och doktrin.⁸ Undersökningen har utmynnat i en

⁸Kleineman, Jan, Rättsdogmatisk metod, Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), i Juridisk metodlära, uppl. 1:6,

redogörelse för vad den som vill skörda tång kan förvänta sig i fråga om rättsliga krav, och denna del av uppsatsen skulle kunna liknas vid en utredning *de lege lata*.

Ett problem med den rättsdogmatiska metoden är emellertid att den tycks göra anspråk på att vara objektiv trots att tolkningen av rättskällorna i själva verket färgas av personen som utför den. Tolkningen påverkas inte bara av personens egna erfarenheter, utan även av den utgångspunkt som antas i förhållande till rättsreglerna genom till exempel en specifik frågeställning. Detta uppmärksammas av Svensson som menar att uppdelningen av *de lege lata* och *de lege ferenda* förmedlar en föreställning om att det finns en gräns mellan beskrivning och värdering av rätten, vilket också är vad rättsdogmatiken implicit utgår ifrån.⁹ En mer korrekt bild, menar hon, är att våra olika föreställningar om rätten påverkas av sitt sammanhang. Därför bör även de antaganden och argument som färgat tolkningen redovisas så att de kan bli föremål för värdering och kritik.¹⁰ Detta förhållningssätt till rätten kallar Svensson för *de lege interpretata*, ett begrepp som erkänner att ”uttalanden om rätten alltid är tolkningar av aktiva subjekt [...] och att detta får konsekvenser på såväl ett kunskapsteoretiskt som praktiskt plan.”¹¹

Jag håller med Svensson om att det är omöjligt att göra en fullt objektiv tolkning av rättskällorna. Jag vill därför uppmärksamma läsaren på att jag, där tolkningsutrymme finns och så långt det är rimligt, har läst samtliga bestämmelser som redogörs för i kapitel 3 i denna uppsats ur både ett hållbarhetsperspektiv och ett försiktighetsperspektiv. Härigenom nyanserar jag min tillämpning av den rättsdogmatiska metoden och det blir således fråga om en utredning *de lege interpretata*. Det framgår redan av miljöbalkens¹² (MB:s) portalparagraf, 1 kap 1 §, att ett hållbarhetsperspektiv ska prägla tillämpandet av MB:s bestämmelser. Jag har som sagt läst även bestämmelser utanför MB ur ett hållbarhetsperspektiv. Jag menar att en sådan tolkning är rimlig i föreliggande sammanhang eftersom även dessa regler på ett eller annat sätt berör miljön. Försiktighetsperspektivet motiveras å sin sida av att det saknas forskning på hur storskalig tångskörd kan påverka den svenska havsmiljön vilket skapar en viss osäkerhet beträffande var gränserna för ett acceptabelt utnyttjande av ett visst tångbestånd går.¹³ Sammanfattningsvis har dessa två perspektiv påverkat vilka problem jag ser med nuvarande reglering och hur jag tänker kring möjliga lösningar, och jag är medveten om att perspektiven främjar tolkningar som gynnar skyddet av naturmiljön. Jag har dock försökt att inte förbise argument för andra ståndpunkter som exempelvis vore mer gynnsamma ur näringslivets perspektiv.

Övrig frågeställning besvaras med en miljörättslig metod. Den miljörättsliga metoden antar ett externt förhållningssätt till rätten. Detta innebär att analysen av frågeställningen tar utgångspunkt ”utanför rätten”, nämligen i den ekologiska verklighet som påverkas av regleringen som studeras – i

Studentlitteratur, Lund, 2013, 21–45, s 21.

⁹Svensson, Eva-Maria, *De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion*, Juridisk Publikation, jubileumsnummer, 2014, 211–226, s 213 f.

¹⁰Ibid., s 214.

¹¹Ibid.

¹²Miljöbalk (1998:808).

¹³Vägledning i tångskördens potentiella miljöpåverkan finns att hämta i utländsk forskning. Detta utvecklas vidare i kapitel 2.

förevarande fall havsmiljön.¹⁴ För att få förståelse för denna ekologiska verklighet behövs naturvetenskapliga källor som komplement till rättskällorna.¹⁵ Vidare grundar sig metoden i idén att ekologisk hållbarhet är en grundläggande förutsättning för människans fortlevnad.¹⁶

Ett möjligt problem med den miljörettsliga metoden är att den främjar en tolkning som kan te sig restriktiv mot näringslivet då den i många fall prioriterar miljöskydd framför ekonomisk vinst. Den kan således upplevas som bakåtsträvande för den ekonomiska utvecklingen. Detta kan å andra sidan anses vara nödvändigt i vissa fall om utgångspunkten är att naturen har ett egenvärde och att människan behöver en god miljö för att kunna fortleva.

Jag har valt att använda mig av en miljörettslig metod i min uppsats eftersom jag analyserar hur rätten påverkar ett skyddsobjekt som inte kan styras direkt av rättsreglerna. Jag anser det därför vara nödvändigt med ett externt förhållningssätt till rätten. Diskussionen kring rättsreglernas förhållande till ekologisk hållbar utveckling kommer följaktligen att styras av tångskördens effekter på havsmiljön. Som framgår av kapitel 2 så är dessa effekter beroende av många faktorer, bland annat vilka skördemetoder som tillämpas och tångarternas specifika förutsättningar. Detta kommer att leda till att samma regler kan bedömas som både hållbara eller ohållbara beroende på vad för sorts skörd det är fråga om. Vad som avses med ”hållbar utveckling” i denna uppsats förklaras mer ingående i avsnitt 1.7.

Min variant av den miljörettsliga metoden går ut på att redogöra för hur havsmiljön kan påverkas av dagens reglering av tångskörd, samt belysa eventuella brister i förhållande till målet om en hållbar utveckling. Detta innefattar en utredning av hur väl regleringen tillåter att hänsyn tas till olika naturvärden och i vilken utsträckning som möjligheten till sådana hänsynstaganden uppställer hinder mot bedrivandet av tångskörd. Metoden innehåller alltså ett kritiskt element. Den innehåller även ett rättspolitiskt element då metodens grundpremissers används för att diskutera lämpliga lösningar på de eventuella bristerna. I detta sammanhang kommer jag även att göra en kort utblick mot de norska och danska rättsordningarna i belysande syfte. Till skillnad från i Sverige så har tångskörd reglerats uttryckligen i Norge och Danmark, vilket gör en sådan utblick intressant ur ett rättspolitiskt perspektiv.

1.5 Material

Tångskörd regleras inte uttryckligen i lagstiftningen och förekommer inte heller i praxis. Därför utgörs en stor del av mitt material av förarbetsuttalanden som i stor utsträckning förklarar syftet bakom den befintliga regleringen.

Av samma anledning har doktrinen bidragit med värdefullt material, framför allt i förhållande till allemansrätten som endast regleras mycket kortfattat i lagstiftningen. Exempelvis har jag använt mig mycket av vad Bengtsson har skrivit, dels om allemansrätten genom till exempel *Allemansrätt och markägarskydd* från 1966 som fortfarande hänvisas till i olika sammanhang, och även som

¹⁴Forsberg, Maria, *Skogen som livsmiljö – en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala universitet, Uppsala, 2012, s 36 f.

¹⁵Ibid., s 38 ff.

¹⁶Ibid., s 36.

medförfattare till Zeteos lagkommentar till MB. Vad gäller övrig litteratur har framför allt Michanek och Zetterbergs bok *Den svenska miljörätten* utgjort en värdefull källa till information. Jag anser och har utgått ifrån att den doktrin jag har använt mig av har tyngd eftersom den har skrivits av experter med lång erfarenhet av rättsområdena som denna uppsats berör. Jag har dock även antagit ett självständigt förhållningssätt till det jag har läst.

De traditionella rättskällorna har inte alltid gett tydliga svar på rättsläget avseende just tångskörd. Jag har därför behövt använda mig av annat material som har tjänat som vägledning, exempelvis publikationer från statliga myndigheter. En av dessa myndighetspublikationer är *Rättsliga förutsättningar för att skörda alger och öka vattenflödet genom vägbankar*.¹⁷ Denna rapport behandlar bland annat regelverket som aktualiseras då vattenområden i återställande syfte rensas från fintrådiga alger som uppstått till följd av övergödning. Min uppsats fokuserar på privat och kommersiell tångskörd för konsumtion och skiljer sig på så sätt från denna rapport. Mycket av problematiken berör dock samma områden och därför överlappar min uppsats och rapporten varandra på vissa områden. Jag har vid dessa tillfällen använt rapporten som stöd i min argumentation kring vissa frågor. Vidare saknar rapporten djupare analyser kring reglerna, och i detta hänseende kan min uppsats sägas komplettera rapporten.

Till stöd i mitt arbete har jag via telefon och e-post haft kontakt med olika yrkesverksamma personer med insikt i aktuell problematik. De har hjälpt mig att måla upp en bild av hur verkligheten ser ut samt bidragit med värdefull vägledning. I förekommande fall använder jag dem som kompletterande källor.¹⁸

Jag har även behövt ta reda på hur havsmiljön påverkas av tångskörd. Då svensk forskning i stor utsträckning saknas på detta område har jag huvudsakligen använt mig av en skotsk studie och två norska texter. Skotska och norska vatten skiljer sig åt i vissa hänseenden från svenska vatten. Forskningsresultaten kan således inte förbehållslöst tillämpas på svenska förhållanden, men bör ändå kunna tjäna som vägledning. Jag har även genomfört en intervju med Gunnar Cervin som är 1:e forskningsingenjör på Institutionen för marina vetenskaper på Göteborgs Universitet, för att skaffa mig kompletterande kunskap kring tångens biologi.

För att finna material till denna uppsats har jag främst använt mig av juridiska databaser som till exempel Zeteo och Karnov. Den litteratur jag har använt mig av har jag huvudsakligen hittat genom kedjesökning.

1.6 Avgränsning

Plan- och bygglagstiftningen omfattar både mark- och vattenområden och kan följaktligen inverka på vilka platser som kan skördas på tång. Så skulle kunna vara fallet om ett visst område som lämpar sig för tångskörd i den kommunala planläggningen har avsatts i något annat syfte. Eftersom utredningen

¹⁷Thulin Plate m.fl. (2001:48).

¹⁸Två av telefonintervjuerna och ett av e-postmeddelandena har bidragit med helt ny information i förhållande till det övriga material som jag har använt mig av. Anteckningar från dessa intervjuer samt en kopia av e-postmeddelandet finns sammanställda i bilagorna 1–3 i denna uppsats.

i denna uppsats inriktar sig på miljörättsliga perspektiv på tångskörd så kommer plan- och byggrättsliga aspekter på frågan inte att undersökas. Jag har däremot valt att kort utreda hur fastighetsgränser i havet dras samt hur den som vill skörda tång bör förhålla sig till fastighetsägaren genom avtal, eftersom detta har en direkt koppling till åverkansbrottet som kommer att diskuteras ingående i avsnitt 3.1.

Eftersom denna uppsats fokuserar på själva skörden av tång så har jag inte heller undersökt livsmedelsrättsliga aspekter kring kommersiell försäljning av tång.

1.7 Hållbar utveckling

För att ge läsaren en förståelse för hur jag har tolkat reglerna som jag behandlar i denna uppsats samt för att lägga en grund för diskussionen som förs i senare kapitel, ska jag i detta avsnitt redogöra för målet om en hållbar utveckling, dess rättsliga reglering och dess betydelse för tångskörd.

1.7.1 Om begreppet ”hållbar utveckling”

”Hållbar utveckling” är en mycket bred princip utan ett tydligt definierat innehåll. Det finns dock vissa vedertagna uppfattningar om vad principen innebär. En sådan uppfattning är att det är fråga om ett mål som förutsätter ett långsiktigt tänkande. Vidare anses begreppet bestå av tre dimensioner: ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Den ekologiska dimensionen kan sägas innebära att miljön inklusive naturresurser ska bevaras så att framtida generationer kan tillförsäkras en god hälsa och kunna tillgodose sina behov. Enligt vissa rättsvetare är de tre dimensionerna beroende av varandra och följaktligen jämställda, medan andra menar att den ekologiska dimensionen bör ges företräde framför de ekonomiska och sociala dimensionerna. Argumentet för den sistnämnda ståndpunkten är att naturresurser och en hälsosam miljö utgör vitala förutsättningar för människans fortlevnad och därför är nödvändiga för att samhället ska kunna utvecklas även på ett ekonomiskt och socialt plan.¹⁹

1.7.2 Reglering

Målet om en hållbar utveckling fick genomslag i det internationella samfundet genom Rio-deklarationen om miljö och utveckling år 1992.²⁰ Europeiska unionen (EU) har sedermera omfamnat målet, och begreppet hållbar utveckling återfinns på flera håll inom EU-rätten där det framgår att EU ska verka för att Europa utvecklas på ett hållbart sätt.²¹ Det specificeras dock ingenstans i fördragen vad hållbar utveckling inom EU innebär mer konkret. Den närmsta definitionen kommer från Europeiska Rådet enligt vilken hållbar utveckling innebär att kommande generationers behov inte får

¹⁹Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, Den svenska miljörätten, 4 uppl., Iustus förlag AB, Uppsala, 2017 [Michanek & Zetterberg (2017)], s 34.

²⁰1992 Rio Declaration on Environment and Development, UN Doc., A/Conf.151/5/Rev 1, 13 June 1992. Se även Langlet, David & Mahmoudi, Said, EU Environmental Law and Policy, Oxford University Press, Oxford, 2016 [Langlet & Mahmoudi (2016)], s 42.

²¹Se till exempel preamblen till fördraget om den Europeiska unionen (FEU) punkten 9 och artikel 3.3 FEU. Se även artikel 191.1 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) enligt vilken EU bl.a. ska eftersträva att naturresurser utnyttjas varsamt och rationellt.

sättas på spel av tillgodoseendet av dagens generationers behov.²² Enligt principen om lojalt samarbete ankommer ansvaret att verka för en hållbar utveckling inte bara på EU som institution, utan även på medlemsstaterna.²³ Detta får genomslag i tolkningen av EU-rätten, vilken i förevarande uppsats huvudsakligen utgörs av de så kallade Ramvattendirektivet och Art- och habitatdirektivet.²⁴

Inom svensk rätt framgår av MB:s portalparagraf 1 kap 1 § att syftet med MB:s bestämmelser är att en hållbar utveckling ska främjas. Enligt första stycket innebär detta att ”nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.” Vidare anges att en hållbar utveckling bygger på en förståelse för naturens egenvärde och att människan har ett ansvar att förvalta naturen väl. Det sistnämnda innebär till exempel att en fastighetsägare måste ha framtida generationers intressen i åtanke, och kan alltså inte utnyttja sin fastighet för att endast tillgodose sina egna behov.²⁵ I andra stycket finns ett antal instruktioner för hur MB:s regler ska tillämpas. Bland annat framgår att miljön ska skyddas mot skador och olägenheter, att den biologiska mångfalden ska bevaras samt att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt ska användas så att en långsiktigt god hushållning tryggas. Listan är inte uttömmande.²⁶ Sammanfattningsvis är ett högre mål med tillämpningen av MB:s regler att en hållbar utveckling ska uppnås.

1.7.3 Tångskörd och en hållbar utveckling

En del av det ekologiska hållbarhetsbegreppet utgörs av bevarandet av den biologiska mångfalden. I en hållbarhetsdiskussion kring tångskörd innebär detta exempelvis att den biologiska mångfalden i de grunda vattenområdena där tången skördas inte får rubbas på ett sådant sätt att ohållbara olägenheter uppstår, vilket innefattar såväl permanenta som andra allvarigare skador. Eftersom även kommande generationer ska kunna livnära sig på tång, så behöver tångbestånden förvaltas väl och inte överutnyttjas. Förståelsen för naturens egenvärde innebär å sin sida att vi inte endast kan se till hur tången kan användas för att tillfredsställa mänskliga behov. Tången ska därför även bevaras för sin egen skull samt för andra organismer för vilka tången utgör en vital förutsättning. En hållbar tångskörd bör följaktligen utföras på ett skonsamt och långsiktigt sätt.

En annan aspekt av det ekologiska hållbarhetsbegreppet utgörs av mildrandet av klimatförändringarna. Att ersätta livsmedel vars totala produktion orsakar stora koldioxidutsläpp med tång, som istället binder koldioxid från atmosfären i sin tillväxtprocess, kan bidra till att minska människans klimatpåverkan.²⁷ Detta utgör i sig ett argument för att tångskörd bör uppmuntras, och kan leda till slitningar inom hållbarhetsbegreppet eftersom en ökad tångskörd skulle kunna ske på bekostnad av skyddet av den biologiska mångfalden. Det är dock svårt att hitta konkreta jämförelser på hur stora

²²Langlet & Mahmoudi (2016), s 44 och däri gjorda referenser.

²³Artikel 4.3 FEU.

²⁴Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, resp. Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

²⁵Michanek & Zetterberg (2017), s 96 f.

²⁶Proposition (prop.) 1997/98:45 Miljöbalk del 2 s 7 och Michanek & Zetterberg (2017), s 98.

²⁷Duarte, Carlos M., Wu, Jiaping, Xiao, Xi, Bruhn, Annette & Krause-Jensen, Dorte, Can Seaweed Farming Play a Role in Climate Change Mitigation and Adaptation?, 2017-04-12, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2017.00100/full> (hämtad 2017-12-08).

klimatvinster som uppstår om tång får ersätta andra livsmedel, och de flesta studier på tångens bidrag till en minskad klimatpåverkan har gjorts i förhållande till algodlingar. Därför är det också svårt att föra en effektiv diskussion om slitningarna inom det ekologiska hållbarhetsbegreppet i förhållande till skörd av vild tång. Jag har följaktligen valt att utreda mina frågeställningar utifrån den dimension av hållbarhetsbegreppet som rör skyddet av den biologiska mångfalden i förhållande till ett resursutnyttjandeperspektiv. Tångkonsumtionens bidrag till en minskad klimatpåverkan är dock en ytterligare aspekt som gör en hållbarhetsdiskussion kring frågan om tångskörd intressant, och vidare forskning kring hur skörd av vild tång kan mildra klimatförändringarna vore därför välkommen.

1.8 Försiktighetsprincipen

Som framgått av avsnitt 1.4 har jag även närmare mig rättsreglerna som diskuteras i denna uppsats utifrån ett försiktighetsperspektiv vilket har sin grund i försiktighetsprincipen. För att ge läsaren ytterligare förståelse för mina utgångspunkter för uppsatsen så kommer jag i detta avsnitt att förklara grunderna för försiktighetsprincipen.

1.8.1 Om försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen är en internationellt erkänd princip som har fästs i Riodeklarationen.²⁸ Den omnämns även på EU-nivå och anses vara en grundläggande princip inom EU:s miljö rätt.²⁹ Inom svensk rätt framkommer försiktighetsprincipen bland annat i 2 kap 3 § MB.

Försiktighetsprincipens innebörd förklaras i ett meddelande från Europeiska kommissionen, som dock inte är rättsligt bindande.³⁰ Här anges att försiktighetsprincipen blir tillämplig då det inte finns tillräckligt med tillgänglig information för att en detaljerad bedömning av en vetenskapligt sannolik risk ska kunna göras.³¹ Detta möjliggör att miljörättsliga skyddsåtgärder får antas i förebyggande syfte, trots att de vetenskapliga bevisen för en viss risk är ofullständiga. Det är däremot inte tillåtet att fatta godtyckliga beslut med stöd av försiktighetsprincipen, utan beslutet måste föregås av en noggrann vetenskaplig utvärdering.³² Vid tillämpandet av försiktighetsprincipen ska en avvägning göras mellan enskildas och näringslivets intressen å ena sidan och risken för bland annat miljöskador å andra sidan. Insatser med stöd av försiktighetsprincipen måste därför vara ”proportionella, icke-diskriminerande, genomblickbara och konsekventa”.³³ Vidare krävs bland annat att den vetenskapliga utvecklingen granskas, vilket innebär att insatsen ska kunna ändras eller upphävas om ny forskning klarar upp de osäkra faktorerna.³⁴

²⁸1992 Rio Declaration on Environment and Development, princip nr 15.

²⁹Artikel 191.2 FEUF. Langlet & Mahmoudi (2016), s 51.

³⁰Europeiska gemenskapernas kommission, 2000, Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen, KOM/2000/1/slutlig. Langlet & Mahmoudi (2016), s 52.

³¹Europeiska gemenskapernas kommission, 2000, Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen, KOM/2000/1/slutlig, s 8.

³²Ibid., s 12 f.

³³Ibid., s 2.

³⁴Ibid., s 19.

1.8.2 Tångskörd utifrån försiktighetsprincipen

Effekter liknande de som observerats utomlands efter storskalig tångskörd bör även kunna uppstå i Sverige.³⁵ Däremot råder osäkerhet kring hur mycket tång som kan skördas innan sådana effekter uppstår. Det bör därför vara möjligt att med stöd av försiktighetsprincipen begränsa åtminstone större tångskörd tills dess att osäkerheterna har retts ut. Denna begränsning kan ske dels genom tolkningen av befintliga rättsregler och dels genom stiftandet av nya regler. En sådan begränsning kan inte anses vara godtycklig, och eftersom den inte hindrar näringslivet permanent torde den inte heller anses vara oproportionerlig. Tvärtom är det viktigt att gränserna för utnyttjandet fastställs i ett initialt skede så en hållbar tångskördsbransch kan utvecklas och etableras i framtiden. Skörd i mindre skala bör dock få förekomma så länge skörden utförs varsamt och verksamhetsutövaren eller den enskilde tar reda på så mycket som möjligt om respektive tångart.

³⁵En redogörelse för dessa effekter finns i kapitel 2 i denna uppsats.

2 EKOLOGISK BAKGRUND

För att förstå hur reglerna som är relevanta för tångskörd förhåller sig till målet om en hållbar utveckling, behövs en förståelse för hur havsmiljön påverkas av tångskörden. I detta kapitel ska därför utredas hur habitatet där tången skördas ser ut och vad tångskörden i sig kan få för ekologiska effekter.

2.1 Tångbälten som habitat

Tång är namnet på stora alger och även vissa sorters fröväxter som lever i havet.³⁶ Tångbestånden kan bilda så kallade tångbälten vilka utgör särskilt artrika habitat som fungerar som skydd mot större rovdjur. De är bland annat mycket viktiga för fortplantningen av många fiskar som fiskas kommersiellt. Dessutom fungerar tångbältena som vågbrytare.³⁷ En tångart som skördas utomlands och som även återfinns i Sverige är kelp, även kallad stortare (*Laminaria hyperborea*). I Norge bildar denna art habitat som kan liknas vid skogar och som kan inhysa upp till 300 olika arter av marina organismer.³⁸ Kelpskogarna har även stor betydelse som ”ekosystemingenjörer” då de påverkar bland annat ljuset och vattenflödet.³⁹ I Sverige blir dock inte kelpen lika stor.⁴⁰ En annan art som återfinns i Sverige och som skördas flitigt utomlands är knöltången (*Ascophyllum nodosum*). Även denna art skapar rika habitat.⁴¹

2.2 Tångskördandets ekologiska effekter

Det saknas forskning på ekologiska effekter av rensning till följd av tångskörd i svenska vatten.⁴² Forskning på hur havsmiljön påverkas av storskalig skörd har däremot utförts utomlands, bland annat i Storbritannien och Norge. Vattnet på svenska västkusten skiljer sig från brittiska och norska vatten, till exempel avseende salthalt och vattenflöden.⁴³ Skillnaderna är givetvis ännu större i Östersjön. Brittiska och norska forskningsresultat kan därför inte tillämpas förbehållslöst i Sverige, men de kan ge viss vägledning i hur havsmiljön kan påverkas av tångskörd i stor skala. Följande information kommer främst från brittisk och norsk forskning kring storskalig tångskörd.

2.2.1 Tångbeståndens återväxtnintervall

Tångens återväxttid beror på en mängd olika faktorer. Exempelvis har återväxttiden observerats vara

³⁶Nationalencyklopedin, tång, n.d., [http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/tång-\(botanik\)](http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/tång-(botanik)) (hämtad 2017-12-18).

³⁷Liljenström, Susanne & Ekografen, Smaltång och spigg – Om liv och mångfald i våra kustvatten, Naturvårdsverket, 2005, <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8224-8.pdf> (hämtad 2017-12-16), s 7, 16 och 20.

³⁸Steen, Henning, Høsting av tang og tare – økologisk uforsvarlig eller bærekraftig ressursbruk?, Havforskningsinstituttet, 2005 [Steen (2005)], http://www.imr.no/filarkiv/2006/03/2.5_Hoesting_av_tang_og_tare.pdf (hämtad 2017-12-16), s 52 f. Se även Angus (2017), s 107.

³⁹Angus (2017), s 107.

⁴⁰Cervin, Gunnar, telefonintervju 2017-10-18, se bilaga 1.

⁴¹Steen (2005), s 53.

⁴²Cervin, Gunnar, telefonintervju 2017-10-18, se bilaga 1.

⁴³Ibid.

snabbare i sydligare än i nordligare norska regioner, vilket indikerar att geografiska förhållanden kan ha betydelse.⁴⁴ Enligt en studie på karragentång (*Chondrus crispus*) kan även årstiden för skörden inverka på återväxten, då återväxttiden visade sig vara snabbare efter skörd på sommaren än efter skörd på vintern.⁴⁵ Återväxten är även beroende av vilken art det är fråga om.⁴⁶ Dels skiljer sig rekryteringen åt (det vill säga hur många nya individer som bestånden ökar med per år), och dels påverkas arterna annorlunda av olika skördesätt.

Ett av få områden som det finns svensk forskning på i detta sammanhang, är återväxttiden för knöltång. Knöltångsplantan kan bli 300 år gammal och växer runt tio centimeter per år, men beståndens årliga ökning av nya individer är liten. Eftersom knöltången förökar sig i sin basplatta så blir återväxttiden mycket lång om hela basplattan avlägsnas. Istället bör topparna av plantan skäras av vid skörden.⁴⁷

Till skillnad från knöltång så dör hela kelpplantan när den skördas.⁴⁸ I Norge skördas kelpen maskinellt med trål som lämnar kvar ca 20 centimeter av plantan.⁴⁹ Det ökade ljusflödet som uppstår till följd av skörden förbättrar tillväxtförhållandena för nya, mindre plantor.⁵⁰ Forskningen avseende kelpens återhämtningstid efter trålning går isär. Viss forskning har visat att kelpen behöver fyra till fem år för att återhämta sig, medan annan forskning har funnit bestånden återhämta sig snabbare.⁵¹ Enligt en norsk studie har övrig flora och fauna som trivs i kelpskogarna behövt en återhämtningstid som har uppgått till minst sex till sju år, men återväxten efter trålning bedöms ändå som generellt god.⁵²

Blåstångens (*Fucus vesiculosus*) återhämtningsförmåga har studerats i Sverige i samband med att is har skrapat bort stora delar av de bestånd som växer i ytligt vatten. I dessa fall återetablerade sig blåstången inom fem år.⁵³ En gynnsam skördemetod som inte skadar blåstångsbestånden är att klippa av plantans toppar och lämna kvar resten.⁵⁴

Enligt Angus bör tångplantan vid manuell tångskörd skördas med sax, och mindre plantor gynnas av att de större plantorna skördas. Max en tredjedel av vilket bestånd som helst bör avlägsnas inom loppet av ett år.⁵⁵

Det finns även ätbara ettåriga arter, till exempel havssallad (*Ulva lactuca*) och rörhinna (*Ulva*

⁴⁴Steen (2005), s 54.

⁴⁵Angus (2017), s 106.

⁴⁶Indergaard, Mentz, Tang og tare – i hovedsak norske brunalger: Forekomster, forskning og anvendelse, BIBSYS Brage, 2010 [Indergaard (2010)], https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/228180/397862_FULLTEXT02.pdf?sequence=1 (hämtad 2017-12-16), s 46.

⁴⁷Cervin, Gunnar, telefonintervju 2017-10-18, se bilaga 1, och Indergaard (2010), s 46.

⁴⁸Angus (2017), s 107.

⁴⁹Steen (2005), s 53.

⁵⁰Angus (2017), s 107.

⁵¹Ibid., s 107 och 109.

⁵²Steen (2005), s 53 f.

⁵³Cervin, Gunnar, telefonintervju 2017-10-18, se bilaga 1.

⁵⁴Pettersson, Jonas, telefonintervju 2017-09-17, se bilaga 2.

⁵⁵Angus (2017), s 105.

intestinalis), som återkommer varje år. En annan snabbväxande art är sockertång (*Saccharina latissima*), som dessutom växer vidare om endast delar av den skördas. Dessa arter kan följaktligen skördas utan att havsmiljön påverkas negativt.⁵⁶

2.2.2 Tångskördens miljöpåverkan

Vid planerade ingrepp i tångbälten framhåller Naturvårdsverket att hänsyn måste tas till hur djur och växter påverkas eftersom ingreppen bland annat kan försvåra arternas möjlighet att återkolonisera området i fråga. Till exempel har blåstången en mycket begränsad spridningsförmåga, vilket kan leda till att ett bestånd som försvinner inte kan återkolonieras.⁵⁷

En studie i irländska vatten har påvisat en betydlig minskning av vissa djur- och växtarter i områden som skördats på knöltång. Eftersom områden med mycket knöltång utgör viktiga habitat bör vissa delar lämnas orörda.⁵⁸ Även i Skottland har en låg men ändå klart identifierbar miljöpåverkan observerats vid skörd av knöltång. Det framhålls att det därför är viktigt att finna både ett skördeintervall och en tidpunkt för skörden som kan bedömas som optimal. Vidare är det viktigt att en optimal längd på tångplantan lämnas kvar samt att bestånden inte skördas i för stor utsträckning.⁵⁹ I en norsk artikel framhålls att skörd av knöltång i grunda vatten kan rubba den ekologiska balansen vilket inverkar menligt på detta viktiga habitat. Däremot finns kanadensiska studier som tyder på att en skördecykel på fem år inte har negativa ekologiska verkningar.⁶⁰

En norsk studie framhåller att en minskning av skarvar har observerats vid områden som skördats på kelp vilket antogs bero på att en viss sorts fisk återfanns i betydligt mindre skala i de skördade områdena.⁶¹ Enligt Indergaard har norsk forskning dock inte funnit bevis på att den norska kelpskörden har skadat varken andra organismer eller ekosystemen på ett oacceptabelt sätt.⁶² Däremot framgår av ytterligare en norsk studie att skörden av kelp medför att kelpskogen degraderas både som habitat och som vågdämpare tills dess att den vuxit upp igen.⁶³ Enligt Angus kan den försämrade vågdämpande effekten i längden bidra till att förvärra stormar.⁶⁴ Detta blir möjligen inte ett lika stort problem i Sverige där kelpplantorna är mindre.

2.3 Sammanfattning

Tångbälten utgör artrika och viktiga habitat. Utländsk forskning visar att tångbestånden kan skördas i tämligen stor utsträckning, men det framgår även att vissa tångarter kan behöva flera år för att återhämta sig efter större skörd och att det därför är viktigt att delar av bestånden bevaras för den

⁵⁶Cervin, Gunnar, telefonintervju 2017-10-18, se bilaga 1.

⁵⁷Liljenström, Susanne & Ekografen, Smaltång och spigg – Om liv och mångfald i våra kustvatten, Naturvårdsverket, 2005, <https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8224-8.pdf> (hämtad 2017-12-16) s 20.

⁵⁸Angus (2017), s 106.

⁵⁹Ibid., s 107.

⁶⁰Steen (2005), s 54.

⁶¹Angus (2017), s 109.

⁶²Indergaard (2010), s 46 f.

⁶³Steen (2005), s 53 f.

⁶⁴Angus (2017), s 108.

biologiska mångfaldens skull. Återväxttiden beror på en rad olika faktorer, vilket kan göra skörd mindre lämplig i vissa områden eller under vissa årtider. Vidare kan tången skördas på sätt som är skonsamma mot miljön, men om tången skördas på ett felaktigt sätt kan plantorna skadas. Även om det inte går att uttala sig generellt så kan slutsatsen dras att tångskörd onekligen påverkar den biologiska mångfalden, åtminstone om den sker i större skala. Vi kan utgå ifrån att effekter liknande dem som har observerats utomlands kan uppstå även i svenska vatten.

3 RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR TÅNGSKÖRD

I detta kapitel undersöks vilka regler som blir relevanta för tångskörd i Sverige. Jag har härvid varit medveten om att slutsatserna präglas av en viss osäkerhet eftersom ytterligare forskning behövs kring hur mycket skörd svenska tångbestånd tål. Av den anledningen är bevarande- och försiktighetsperspektiven särskilt närvarande i min tolkning av reglerna.

3.1 Omfattas tångskörd av allemansrätten?

Eftersom tång är en naturprodukt faller det sig naturligt att utreda huruvida tång kan skördas med stöd av allemansrätten. Detta kommer att undersökas i de följande underavsnitten.

3.1.1 Om allemansrätten

Var och en har en grundlagsstadgad rättighet att utnyttja naturen enligt vad som följer av allemansrätten.⁶⁵ Vad detta innebär mer konkret specificeras dock inte. Enligt 7 kap 1 § MB ska de som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen iaktta hänsyn och varsamhet. Allemansrätten anses således ge alla en begränsad rätt att nyttja någon annans fastighet, så länge inte dess ägare eller nyttjanderättshavare lider ekonomisk skada eller annan betydande olägenhet.⁶⁶ I övrigt saknas en legaldefinition av allemansrätten, vilket har sin grund i att allemansrätten är en form av sedvana. Enligt propositionen till MB skulle det på grund av de lokala och regionala skillnaderna i sedvanan vara svårt att utforma en generell och exakt legaldefinition, och en uttrycklig reglering skulle följaktligen kunna inskränka allemansrätten. Enligt regeringen var det därför inte önskvärt med en mer utförlig reglering.⁶⁷

”Naturen” som begrepp är mycket brett och omfattar miljöer både på land och i vatten. Vad gäller allemansrätten i vattnet talas i litteraturen främst om vad som gäller för bad, färd med båt och andra motorfordon samt förtöjning av dessa.⁶⁸ Inget framgår således om vad som gäller för plockning av vattenlevande växter och vad som i övrigt gäller på havsbotten.

Allemansrättens gränser är alltså långt ifrån skarpa vilket skapar en viss tveksamhet i analysen av rättsreglerna.⁶⁹ Det är därför viktigt att ha i åtanke att säkra slutsatser gällande allemansrätten svårligen kan dras. Det finns dock straffbestämmelser som begränsar allemansrättens räckvidd. Av störst intresse för denna uppsats är åverkansbestämmelsen i 12 kap 2 a § brottsbalken⁷⁰ (BrB) vilken

⁶⁵2 kap 15 § 4 st regeringsformen (1974:152) (RF).

⁶⁶Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, Strömberg, Rolf, Miljöbalken – En kommentar (5 juni 2017, Zeteo) [Bengtsson m.fl. (Zeteo)], kommentaren till 7 kap 1 § MB.

⁶⁷Prop. 1997/98:45, del 1, s 301.

⁶⁸Fiske anses däremot inte ingå i allemansrätten. Se bl.a. Bengtsson, Bertil, Allemansrätten – vad säger lagen?

Naturvårdsverket, Stockholm, 2004 [Bengtsson (2004)], s 49 ff.; Jonzon, Sven-Gösta, Delin, Lars & Bengtsson, Bertil, Naturvårdslagen - En kommentar, 3 uppl., Nordstedts, Stockholm, 1988 [Jonzon m.fl. (1988)], s 44 ff.; och Ahlström, Ingemar, Allt om allemansrätten – ett svenskt kulturarv, Hilmas Förlag, Solna, 2008 [Ahlström (2008)], s 35 ff.

⁶⁹Bengtsson, Bertil, Allemansrätt och markägarskydd, 2 uppl., P.A. Norstedts och Söners förlag, Stockholm, 1966 [Bengtsson (1966)], s 28.

⁷⁰Brottsbalk (1962:700).

ska undersökas i nästa avsnitt.

3.1.2 Åverkan, 12 kap 2 a § BrB

Enligt 12 kap 2 a § BrB är det straffbart att ”i skog och mark” olovligen ta växande träd, gräs, träd som fällts av vinden, eller sten, grus, torv eller ”annat som inte är bearbetat”. Det är även straffbart att ta ris, grenar, näver, bark, löv, bast, ollon, nötter eller kåda från växande träd. Brottet kallas åverkan och straffas med böter. Bestämmelsen fick ny lydelse den 1 juli 2017 men ingen materiell ändring är avsedd.⁷¹ Äldre praxis och litteratur har således inte blivit obsolet.

Denna bestämmelse kan utgöra ett hinder för tångskörd om uttrycket ”i skog och mark” hindrar tillgrepp av vattenväxande naturprodukter samt om tång kan anses omfattas av uttrycket ”annat som inte är bearbetat”. Om tång faller utanför denna bestämmelse ska den istället jämföras med de naturprodukter som inte räknas upp i straffstadgandet och som det anses stå var och en fritt att plocka enligt allemansrätten, såsom till exempel svamp och bär.⁷² Vidare är bestämmelsen intressant ur ett ekologiskt perspektiv då det är möjligt att inom dess ramar ta hänsyn till skador som uppkommer på naturmiljön vid tillgrepp av de naturprodukter som räknas upp.

Tillgrepp av de uppräknade naturprodukterna kan endast utgöra åverkan under förutsättning att det tillgripnas värde och övriga omständigheter gör att brottet anses som ringa. I icke ringa fall kan det däremot bli fråga om stöld.⁷³ Enligt Jareborg torde brottet *inte* anses som ringa om tillgreppet sker i försäljningssyfte, framför allt ”om det sker vanemässigt”.⁷⁴ Detta måste anses som rimligt eftersom gärningspersonen i dessa fall får en större ekonomisk vinning av tillgreppet. Vidare ska det tillgripnas värde beaktas varvid vägledning finns i relationen mellan ringa stöld (tidigare snatteri) och stöld, men även om det tillgripnas värde är lågt så kan gärningen likväl bedömas som stöld ifall det skadegörande momentet är tillräckligt betydande.⁷⁵ Det finns alltså utrymme att ta hänsyn till naturens egenvärde inom ramen för bestämmelsen.

Viktigt att observera är att en förutsättning för att både åverkan och stöld ska kunna komma i fråga är att tillgreppet sker ”olovligen”. Detta innebär att om tången tas med samtycke från fastighetsägaren så är tillgreppet inte straffbart. Inte heller är tillgrepp av de naturprodukter som omfattas av 2 a § straffbara om de är så småskaliga att de saknar betydelse för fastighetsägaren.⁷⁶

3.1.2.1 ”Mark”

Endast naturprodukter som återfinns på land räknas upp i 2 a §. Varken i propositionen till lagändringen eller i tidigare lagtext och förarbeten finns någon definition av begreppet ”mark”.⁷⁷ I

⁷¹Prop. 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott s 42 och 105.

⁷²Se t.ex. Jonzon m.fl. (1988), s 46; Bengtsson (2004), s 55 f.; och Jareborg, Nils, Brotten, H. 2, Förmögenhetsbrotten, Norstedt, Stockholm, 1978 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning, 92) [Jareborg (1978)], s 26.

⁷³8 kap 11 § BrB och Jareborg (1978), s 25.

⁷⁴Jareborg (1978), s 27.

⁷⁵Ibid.

⁷⁶Jonzon m.fl. (1988), s 47; Jareborg (1978), s 25 f.; och Bengtsson (1966), s 104.

⁷⁷Prop. 2016/17:131 s 42 och s 105, och prop. 1948:80 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om

litteraturen omnämns endast olika landområden och inte hur begreppet ”mark” förhåller sig till vattenområden.⁷⁸ Enligt Jareborg ska ”mark” innebära ”jordområden, som inte är föremål för bearbetning för ifrågavarande naturprodukters framställande.”⁷⁹ Vidare anser han att straffstadgandet är analogt tillämpligt vid täkt av sand, grus eller sten ”i vattendrag och sjöar”, men nämner ingenting om täkt i havet.⁸⁰ Jareborgs språkbruk är anmärkningsvärt eftersom analogier inom straffrätten anses strida mot legalitetsprincipen.⁸¹ Sedan Jareborgs uttalande har det förtydligats vad som utgör en otillåten analogi inom straffrätten.⁸² Till exempel är det tillåtet att genom ”vedertagna tolkningsmetoder” tolka in en företeelse under ett straffstadgande, så länge den inte helt strider mot dess ordalydelse.⁸³ Begreppet ”mark” kan leda tankarna till att det skulle strida mot formuleringen av 2 a § att tolka in tillgrepp av vattenväxande naturprodukter inom dess tillämpningsområde. Som vi ska se i nästa avsnitt har detta dock inte hindrat att tillgrepp av tång i tidigare rättstillämpning bedöms som åverkan.

3.1.2.2 ”Annat som inte är bearbetat”

De naturprodukter som inte räknas upp i 2 a § får plockas fritt enligt vad som följer av allemansrätten.⁸⁴ Den öppna formuleringen ”annat som inte är bearbetat” gör dock avgränsningen oklar. Enligt propositionen till den nya lagändringen motsvarar begreppet ”bearbetat” den tidigare formuleringen ”berett till bruk”.⁸⁵

I det ålderstigna rättsfallet NJA 1891 s 400 ansågs tillgrepp av tång från en tångtäkt omfattas av åverkansbrottet. Denna form av tångtäkt var ett vanligt och mycket viktigt inslag i jordbruket på tiden då händelserna i rättsfallet ägde rum. Bönderna hämtade tång som spolats upp på stränderna för att använda som gödningsmedel, och det fanns stränga regler kring tillvaratagandet av tången.⁸⁶ I rättsfallet hade N och A utan tillstånd bortfört upplagd tång från en strand som tillhörde Yngsjö by i vilken de inte var delägare. Högsta domstolen (HD) ansåg att N och A hade gjort sig skyldiga till brott enligt 24 kap 4 § Strafflagen, det vill säga åverkan. Domen är mycket kortfattad.

Det finns anledning att göra en grundlig relevansbedömning av ovan nämnda rättsfall i förhållande till modern tångskörd, dels på grund av dess ålder och dels på grund av att det finns relevanta skillnader mellan de båda situationerna. Rättsfallet handlar om tillgrepp av tång som spolats upp på stranden och alltså inte växande tång i vattnet, vilket även innebär att miljöpåverkan av de olika

ändring i strafflagen m.m. s 308. 24 kap 1864 års Strafflag, Wisberg, n.d., <http://wisberg.se/wisberg.se/pdf/strafflagen1864.pdf> (hämtad 2017-12-16).

⁷⁸Se t.ex. Bengtsson (1966), s 105 f. och Dahlström, Mats, Strand Westerlund, Anette & Westerlund, Gösta, *Brott och Påföljder - en lärobok i straffrätt om brottsbalken*, 5 uppl., Bruun Juridik AB, Stockholm, 2014 [Dahlström m.fl (2014)], s 308.

⁷⁹Jareborg (1978), 26.

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹Nytt Juridiskt Arkiv (NJA) 1994 s 480.

⁸²kap 10 § RF, 1 kap 1 § BrB.

⁸³Prop. 1993/94:130 *Ändringar i brottsbalken m.m. (ansvarsfrihetsgrunder m.m.)* s 17 f, särskilt s 19. Se även NJA 1994 s 480 och däri gjorda referenser.

⁸⁴Se t.ex. Jareborg (1978), s 26; Jonzon m.fl. (1988), s 46; och Bengtsson (2004), 55 f.

⁸⁵Prop. 2016/17:131 s 105.

⁸⁶Se t.ex. Persson, Eva, *Burensvik – bete och stenindustri – Stenindustri och tångtäkt*, Riksantikvarieämbetet, 2014-03-07, <https://app.raa.se/id/platser/utforska/berattelse/342d8d59-7d46-42c4-81b4-72bf6d53207e> (hämtad 2017-12-18).

tillgreppen skiljer sig åt. Plockandet sker dessutom för olika ändamål. Å andra sidan finns en viktig likhet, nämligen de ekonomiska aspekterna. Det fanns ett ekonomiskt intresse bakom äldre tiders tångtäkt, vilket även är fallet vid dagens tångskörd. Förlust av tång innebär således en ekonomisk förlust för fastighetsägaren.

Trots sin ålder så används NJA 1891 s 400 på vissa håll i litteraturen som stöd för att tång ska anses omfattas av den tidigare lydelsen ”annat sådant som ej är berett till bruk”.⁸⁷ På andra ställen konstateras endast att tillgrepp av tång kan anses utgöra åverkan, utan hänvisningar.⁸⁸ Rensning av alger från stränder och vatten i återställande syfte har inte ansetts rymmas inom allemansrätten, men det är oklart om detta motsatsvis ska innebära att alla tillgrepp av tång omfattas av åverkansbestämmelsen.⁸⁹ Sammanfattningsvis tycks det huvudsakligen råda enighet om att tång omfattas av uttrycket ”annat sådant”. Däremot har de inte fört någon diskussion kring det faktum att tången växer i vatten, det vill säga inte i skog och inte vad som i vardagstal avses med mark. Frågan är om detta innebär att tången måste *ligga på marken* för att tillgreppet ska utgöra åverkan, eller om även tillgrepp av tång som växer i vattnet träffas av bestämmelsen. Det är problematiskt att litteraturen är så generell i sina uttalanden eftersom situationerna skiljer sig åt. Klart synes dock vara att räckvidden av 2 a § inte begränsas av endast landväxande naturprodukter, trots att bestämmelsen ges av att så är fallet. Detta i sig är problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom det är en rättsföljd som inte kan anses vara förutsägbar utifrån bestämmelsens ordalydelse.

I övrigt kan rättsfallet NJA 1986 s 637, även kallat Vitlavsfallet, kasta ljus över hur ”annat som inte är bearbetat” ska tolkas. I detta rättsfall hade ett antal personer i stort sett rensat ett område på vitlav utan tillstånd och i kommersiella syften, vilket skadade marken som bedömdes behöva ett tiotal år för att återhämta sig. HD ansåg att lavar skulle träffas av åverkansbestämmelsen eftersom de naturprodukter som uppräknas däri ”typiskt sett lättare kan exploateras” vilket vitlaven kan, dels på grund av sitt ekonomiska värde och dels på grund av att den relativt lätt kan samlas ihop. I bedömningen beaktades även att ett storskaligt plockande och lavens långsamma återväxt kan leda till skador såväl på marken som på växtligheten i övrigt. Tillgreppet bedömdes som stöld på grund av det sammanlagda ekonomiska värdet på vitlaven. Tillgreppets karaktär av skövling tycktes också väga in i denna bedömning. Däremot ansågs det vara tillåtet att plocka vitlav i ringa omfattning utan att drabbas av straffansvar, vilket tidigare hade gjorts av boende i området. HD:s domskäl är välmotiverat och tycks följa syftet med åverkansbestämmelsen. Rättsfallets betydelse för tångskörd kommer att diskuteras i nästa avsnitt.

3.1.2.3 Kan dagens tångskörd utgöra åverkan?

Bengtsson flaggar för att tolkningen kring åverkansbestämmelsen i många gränsfall kan bli osäker på grund av dess åldriga ursprung.⁹⁰ Enligt Jareborg är det av samma anledning ”uteslutet” att tolka bestämmelsen ordagrant.⁹¹ Den mest angelägna frågan är därför om det kan anses utgöra en otillåten

⁸⁷Bengtsson (1966), s 104 och Jonzon m.fl. (1988), s 46.

⁸⁸Jareborg (1978), s 26 och Dahlström m.fl (2014), s 308 f.

⁸⁹Thulin Plate, Lena m.fl. (2001:48), s 6.

⁹⁰Bengtsson (1966), s 109.

⁹¹Jareborg (1978), s 25 f.

analogi att låta växande tång omfattas av åverkansbrottet. Då analogiförbudet förtydligades i BrB klargjorde regeringen att ”endast förfaranden som med tillämpande av vedertagna tolkningsmetoder kan inordnas under en brottsbeskrivning i BrB eller i annan författning får ligga till grund för utkrävande av straffrättsligt ansvar.”⁹² Den teleologiska tolkningsmetoden får anses vara vedertagen. Ändamålet med 2 a § torde vara att fastighetsägaren inte ska lida ekonomisk förlust samt att skador på naturmiljön ska förhindras. Utifrån studierna som beskrivits i kapitel 2 i denna uppsats är det tydligt att skador kan uppstå efter att växande tång skördas i för stor omfattning eller på ett felaktigt sätt. Tången har även ett ekonomiskt värde som dessutom kan väntas stiga på grund av en ökande efterfrågan.⁹³ Det kan således uppfattas som ändamålsenligt att låta såväl storskalig tångskörd som annan tångskörd som får skadliga effekter på naturmiljön omfattas av åverkansbrottet.

Vidare går det att dra paralleller från Vitlavsfallet till tänkbara scenarier rörande tångskörd. På samma sätt som vitlav kan tång exploateras då det finns en marknad för det. Vidare kan tångens värde antas öka vilket gör den attraktiv för skörd. Det som möjligen talar emot denna parallell är att tång kan vara svårtillgänglig och att det därför är mer omständligt att skörda tång i större mängder. Det finns dock ytterligare likheter mellan tång och vitlav. Vissa tångarter har en relativt lång återväxttid, och att alltför stora tillgrepp kan få negativa miljömässiga konsekvenser.⁹⁴ Å andra sidan är det i många fall möjligt att skörda tång på ett ekologiskt hållbart sätt genom att bara skära av toppen av plantan, varefter återhämtningstiden blir betydligt kortare. Vitlav kan däremot endast plockas på ett sätt.

Det tyngsta argumentet för att tång ska omfattas av 2 a § synes vara att fastighetsägaren kan lida ekonomisk förlust av tångskörden. Den ekonomiska förlusten uppstår även i de fall då tången skördas utan att skada på naturmiljön uppstår. Något som däremot skulle kunna tala emot denna uppfattning är att även vissa naturprodukter som får plockas med stöd av allemansrätten, såsom svamp och bär, har ett betydande ekonomiskt värde i dagsläget. Rätten att plocka svamp och bär torde motiveras av sedvana och tradition. Om det i förekommande fall skulle finnas en lokal sedvana att skörda tång, skulle det därför kunna invändas att denna sedvana gör att även tång kan skördas med stöd av allemansrätten. I Vitlavsfallet bedömde HD å andra sidan att det aktuella tillgreppet träffades av åverkansbestämmelsen trots att vitlav hade plockats tidigare i begränsad skala. Enligt Bengtsson har dessutom politiska överväganden haft inflytande över lagstiftningens utformning.⁹⁵ Det är därför osäkert om ett sådant argument skulle vinna framgång.

Sammanfattningsvis kan det uppfattas som ändamålsenligt att låta tångskörd omfattas av åverkansbrottet. Eftersom tång kan skördas på flera olika sätt, varav vissa har en betydande inverkan på naturmiljön medan andra är skonsamma, framstår det dock som orimligt att bedöma alla sorters tångskörd på samma sätt. Till exempel kan skörd av tångplantans skott jämföras med bärplockning. Eftersom inga skador uppstår efter sådan skörd, som dessutom lär resultera i mindre mängder tång av mindre ekonomiskt värde, finns ingen anledning att bedöma sådan skörd som åverkan. Ur skadehänseendet finns inte heller anledning att bedöma skörd av ettåriga tångarter som åverkan,

⁹²Prop. 1993/94:130 s 19.

⁹³Om det ekonomiska värdet är nämnvärt är det förbjudet att ta naturprodukten, se Bengtsson (2004), s 57 och SOU 1983:50 Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott betänkande s 150.

⁹⁴Se kapitel 2 i denna uppsats.

⁹⁵Bengtsson (1966), s 103.

eftersom sådana arter återhämtar sig mycket snabbt. Om det ekonomiska värdet av sådan skörd skulle bli nämnvärt är möjligen en annan bedömning påkallad. Om vissa sorters tångskörd ska anses omfattas av allemansrätten bör det inte heller spela någon roll om sådan skörd bedrivs yrkesmässigt. Ahlström menar visserligen att inget annat än svamp och bär torde kunna plockas mer utbrett för kommersiella ändamål med stöd av allemansrätten.⁹⁶ Denna uppfattning tycks dock styras mest av tradition, och i övrigt är det svårt att se varför det skulle gå att bedriva exempelvis kommersiell bärplockning med stöd av allemansrätten men inte skonsam kommersiell tångskörd.

Sådan skörd som skadar tångplantorna eller annars leder till en längre återhämtningsperiod bör å andra sidan inte anses ingå i allemansrätten. Att plocka exempelvis lingon genom att slita upp hela lingonriset kan inte anses ingå i allemansrätten, och på samma sätt kan det anses vara otillåtet att skörda tång genom att på ett vårdslöst sätt skörda stora delar av plantan. Sådan skörd kan leda till skador på tångplantorna som kan göra att dess återhämtningsperiod förlängs avsevärt. Så är exempelvis fallet med knöltång som får en mycket lång återväxttid om dess basplatta tar skada av skörden.⁹⁷ Även skörd i stora volymer av tångarter med lång återväxttid bör kunna falla in under åverkansbestämmelsen. Så torde även vara fallet där delar av plantorna lämnas kvar eftersom avlägsnandet av stora delar av tångbestånden kan få negativa konsekvenser på havsmiljön och andra organismer som kan bestå i ett antal år. Detta kan jämföras med storskalig svamp- och bärplockning där ingen motsvarande skada kan uppkomma. Allt storskaligt skördande torde dessutom resultera i en större ekonomisk vinst för verksamhetsutövaren.

Det får dock anses finnas för många osäkerhetsmoment för att kunna uttala sig bestämt om hur 2 a § vid en prövning skulle tolkas i förhållande till tångskörd. Det behöver klargöras om en teleologisk tolkning är rimlig i förhållande till bestämmelsens ordalydelse, vilken antagligen inte kan tolkas bokstavligen i och för sig. Däremot bör det stå klart att all småskalig tångskörd för husbehov aldrig träffas av bestämmelsen eftersom sådan skörd varken torde innebära nämnvärda skador på naturen eller ekonomiska förluster för fastighetsägaren. Det kan inte heller anses rimligt att skörd för husbehov föranleder ersättningsskyldighet, något som dock lär komma i fråga för sådan tångskörd som kan träffas av 2 a §:s tillämpningsområde.

För att avslutningsvis svara på frågan som ställdes i rubriken till avsnitt 3.1 så är det osäkert i vilken utsträckning som tångskörd omfattas av allemansrätten. Åverkansbestämmelsen utgör ett potentiellt hinder mot åtminstone sådan tångskörd som sker i stor skala eller annars inverkar negativt på naturmiljön. I väntan på ett avgörande kan det därför vara en god idé för verksamhetsutövare att i förebyggande syfte komma överens med fastighetsägaren innan en tångskördsverksamhet påbörjas inom dennes fastighet. Detta blir särskilt aktuellt då skörden sker i näringsverksamhet eftersom vinstsyftet kan utgöra en försvårande omständighet vid olovliga tillgrepp. Vidare skulle ett sådant avtal trygga verksamhetens bedrivande. Det kan därför vara att rekommendera att avtal upprättas även om tångskörd ska anses ingå i allemansrätten, åtminstone vid större arrangemang av kollektivt utnyttjande.⁹⁸ Förslagsvis kan ett nyttjanderättsavtal upprättas, vilket ska undersökas i nästa avsnitt.

⁹⁶Ahlström (2008), s 43 f.

⁹⁷Se avsnitt 2.2.1.

⁹⁸Prop. 1997/98:45 del 1 s 302.

3.2 Förhållandet med fastighetsägaren respektive staten

Om tångskörd kan utgöra åverkan är det särskilt viktigt att känna till vem som äger fastigheten där tången ska skördas. I detta avsnitt ska jag därför utreda hur fastighetsgränserna i havet dras samt hur den som vill skörda tång bör förhålla sig till fastighetsägaren. Därutöver kommer förhållandet till staten att utredas, eftersom skörden även kan komma att ske på allmänt vatten.

3.2.1 Tångskörd på enskilt vatten

3.2.1.1 Fastighetsgränserna

En fastighetsgräns i havet är antingen bestämd utifrån 1 kap 3 – 4 §§ jordabalken⁹⁹ eller obestämd. I det sistnämnda fallet gäller Lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.¹⁰⁰ Av denna lag framgår att gränsen mot allmänt vatten som huvudregel går 300 meter från stranden.¹⁰¹ Vattnet innanför denna gräns anses tillhöra fastigheten och är enskilt.¹⁰² Att vattnet tillhör en fastighet innebär rimligtvis att även botten tillhör fastigheten och därmed även fastighetsägaren. Om tångskörd kan utgöra åverkan så avgränsar givetvis fastighetsgränserna det område inom vilket fastighetsägaren har möjlighet att beivra obehörig tångskörd. Fastighetsgränserna får däremot mindre betydelse om tång kan skördas med stöd av allemansrätten, eftersom fastighetsägaren då inte är berättigad att hindra skörden som huvudregel.

3.2.1.2 Nyttjanderättsavtal

I väntan på ett klargörande i huruvida olovlig tångskörd kan utgöra åverkan bör den som avser att skörda tång inom enskilt vatten, i näringsverksamhet eller i mer än obetydlig skala, inhämta godkännande från fastighetsägaren. En smidig lösning kan vara att upprätta ett nyttjanderättsavtal, en lösning som dock bygger på frivillighet och som förutsätter att fastighetsägaren går med på en upplåtelse.¹⁰³

Nyttjanderätt innebär att fastighetsägaren upplåter rätten att tillgodogöra sig bland annat naturtillgångar på fastigheten till någon annan, och i princip råder avtalsfrihet för denna typ av nyttjanderätter.¹⁰⁴ Huvudregeln är att nyttjanderättsavtalet inte gäller längre än 50 år från dagen då avtalet slöts, men om staten upplåter nyttjanderätt kan avtalstiden överstiga 50 år. Avtalet blir dock inte ogiltigt bara för att maximitiden överskrids, utan det krävs uppsägning från någon av parterna.¹⁰⁵

⁹⁹Jordabalken (1970:994) (JB).

¹⁰⁰1 kap 2 § JB.

¹⁰¹2 § Lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

¹⁰²1 § Lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

¹⁰³Thulin Plate, Lena, m.fl. (2001:48), s 7.

¹⁰⁴7 kap 3 § 1 st JB och Beckman, Lars K, Bäärnhjelm, Mauritz, Cederlöf, Joakim, Gerleman, Erik, Hermansson, Magnus, Larsson, Nils, Lindberg, Magnus, Millqvist, Göran, Synnergren, Stieg, Jordabalken – En kommentar till JB och anslutande författningar (1 april 2015, Zeteo), kommentaren till 7 kap 3 § JB.

¹⁰⁵7 kap 5 § JB.

3.2.2 Tångskörd på allmänt vatten

Mycket av skörden lär ske inom 300 meter från stranden, det vill säga inom enskilt vatten. I annat fall kommer skörden att ske på allmänt vatten. Så skulle exempelvis kunna bli fallet om intresse för maskinell tångskörd liknande den som utförs i Norge tar fart i Sverige. Att vattnet är allmänt innebär att ingen ”äger” det.¹⁰⁶ Däremot ska en verksamhetsutövare som utgångspunkt ha rådighet över aktuellt vattenområde innan verksamheten i fråga börjar bedrivas. Beslutet att bevilja rådighet bekräftar på ett civilrättsligt plan sökandens rätt till området i fråga.¹⁰⁷ Det lär följaktligen bli aktuellt för de flesta verksamhetsutövare att ansöka om rådighet om tångskörd ska bedrivas på allmänt vatten. Rådigheten över allmänt vatten anses tillkomma staten vilken som huvudregel företräds genom Kammarkollegiet.¹⁰⁸ Vid en rådighetsansökan kan Kammarkollegiet villkora medgivandet genom att till exempel kräva att verksamhetsutövaren följer andra tillämpliga regler.¹⁰⁹ Rådighet utgör dock ingen processförutsättning för verksamhetens bedrivande eftersom tångskörd, vilket kommer att framgå av avsnitt 3.4, inte kan anses utgöra vattenverksamhet.¹¹⁰

3.3 De allmänna hänsynsreglerna, 2 kap MB

Oavsett om skörden bedrivs på allmänt eller inom enskilt vatten följer krav på verksamhetens bedrivande av andra bestämmelser i MB, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna. Dessa regler ska utredas i förevarande avsnitt.

3.3.1 Verksamheter och åtgärder

De allmänna hänsynsreglerna ska iaktas av alla som bedriver eller planerar att bedriva någon form av verksamhet, eller ska vidta en åtgärd som inte är försumbar i det enskilda fallet.¹¹¹ Reglerna är tillämpliga oavsett om verksamheten eller åtgärden i fråga är tillstånds- eller anmälningspliktig i övrigt. Den som vill bedriva kommersiell tångskörd behöver följaktligen iaktta de allmänna hänsynsreglerna. Större skörd av ett tångbestånd vid ett enskilt tillfälle utgör en åtgärd som också torde träffas av bestämmelserna, eftersom sådan skörd kan få ekologiska effekter. Enstaka fall av mindre och skonsam tångskörd torde dock räknas som försumbara i det enskilda fallet och därmed undantas från 2 kap MB. Sådan skörd bör nämligen endast ha en marginell betydelse för miljön och MB:s mål om en hållbar utveckling.¹¹² Det vore dessutom omotiverat att kräva att varje enskild person som vill skörda tång för eget bruk är bunden av dessa regler i samtliga fall.¹¹³ Begreppet ”verksamhetsutövare” avser i det följande både de som bedriver tångskördsverksamheter och de som skördar icke försumbara mängder tång.

Återkommande åtgärder kan övergå till verksamhet eftersom karaktären då inte längre är momentan.

¹⁰⁶Bengtsson, Bertil, Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken, 11 uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2015, s 213.

¹⁰⁷Henckel, Axel, e-postkontakt 2017-10-25, se bilaga 3.

¹⁰⁸2 § andra stycket förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

¹⁰⁹Henckel, Axel, e-postkontakt 2017-10-25, se bilaga 3.

¹¹⁰2 kap 1 § e.c. Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

¹¹¹2 kap 1 § MB.

¹¹²Prop. 1997/98:45 del 2 s 13.

¹¹³Jfr. prop. 1997/98:45 del 1 s 205.

Mindre och skonsam tångskörd på regelbunden basis kan följaktligen komma att räknas som verksamhet och kan då inte längre undantas från 2 kap MB. Verksamhetsbegreppet innehåller nämligen inget krav på yrkesmässighet. Gränsen för när återkommande åtgärder ska anses utgöra verksamhet är dock svår att dra.¹¹⁴

3.3.2 De allmänna hänsynsreglerna och tångskörd

2 kap MB innebär en rad krav på en verksamhetsutövare som vill skörda tång. Bland annat behöver denne skaffa sig relevant kunskap kring tångskörd, till exempel vilka tångarter som får skördas samt hur, när och i vilka områden.¹¹⁵ Strängheten på kravet på att införskaffa kunskap avgörs inte av *vem* som utför skörden, utan beror istället på skördens *effekter* på miljön.¹¹⁶ Detta innebär att det främst är skördens möjliga miljöpåverkan som styr hur stränga krav som är rimliga att ställa på den som skördar tången, snarare än om den utförs yrkesmässigt eller av en privatperson. En annan sak är att det torde vara osannolikt att en privatperson skördar såpass stora mängder tång att en sådan miljöpåverkan uppstår som motiverar att höga krav ställs på införskaffandet av kunskap. I den mån privat skörd över huvud taget träffas av de allmänna hänsynsreglerna är det dock rimligt att kräva att även en privatperson skaffar sig kunskap kring vilka skördemetoder som lämpar sig för den specifika tångarten.

Vidare måste skador och olägenheter för miljön undvikas genom vidtagandet av nödvändiga försiktighetsmått, något som bland annat omfattar ett krav på att förhindra utarmning av den biologiska mångfalden och dålig hushållning med naturresurser.¹¹⁷ Detta kan till exempel innebära ett krav på att tången ska skördas varsamt samt att mindre mängder tång skördas tills dess att osäkerheterna kring hur stor skörd som tångbestånden tål har uppklarats. Redan risken för skada eller olägenhet är tillräcklig för att ansvar enligt denna paragraf ska aktualiseras, och i bedömningen av hur strängt kravet bör ställas ska hänsyn bland annat tas till hur känslig omgivningen är.¹¹⁸

Inom kravet på att vidta nödvändiga försiktighetsmått ingår en skyldighet att använda sig av bästa möjliga teknik. Detta krav träffar främst yrkesmässiga verksamheter, men även andra verksamheter så länge det inte anses vara orimligt.¹¹⁹ Som framgått av kapitel 2 i denna uppsats kan skördemetoden ha stor betydelse för tångens återhämtningsförmåga och dessutom behöva variera beroende på vilken tångart som ska skördas. Av kravet på bästa möjliga teknik följer således att verksamhetsutövaren måste skörda tången med ändamålsenliga redskap som lämpar sig för den tångart som ska skördas i det enskilda fallet. Vad som utgör ”bästa” teknik bedöms i ett internationellt perspektiv.¹²⁰ Däremot är det tillräckligt att tekniken i generella termer bedöms som tekniskt och ekonomiskt rimlig för den aktuella branschen, vilket innebär att tekniken i fråga ska vara tillgänglig på marknaden och inte vara dyrare än att ett företag i branschen objektivt sett har råd med den.¹²¹

¹¹⁴Michanek & Zetterberg (2017), s 104 f.

¹¹⁵2 kap 2 § MB.

¹¹⁶Prop. 1997/98:45 del 1 s. 211.

¹¹⁷2 kap 3 § MB och prop. 1997/98:45 del 2 s. 15.

¹¹⁸Prop. 1997/98:45 del 1 s. 209 f. Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 2 kap 3 § MB.

¹¹⁹Prop. 1997/98:45 del 2 s 16.

¹²⁰Michanek & Zetterberg (2017), s 118.

¹²¹Prop. 1997/98:45 del 1 s 216 och Michanek & Zetterberg (2017), s 118.

I övrigt finns krav på att tången skördas på bästa möjliga plats för att därigenom undvika intrång och olägenheter för miljön.¹²² Detta innebär att tång inte får skördas på ställen som av någon anledning är olämpliga, exempelvis för att området är särskilt känsligt ur ekologisk synpunkt eller att skörden kan bedrivas mer effektivt på någon annan plats. I vissa fall ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap MB beaktas vid valet av lämplig lokalisering av en tångskördsverksamhet, vilket kommer att utredas vidare i avsnitt 3.6 i denna uppsats. Vid åtgärder av privatpersoner torde dock det lagstadgade kravet på att välja bästa plats för tångskörden endast bli tillämpligt i undantagsfall.¹²³

Uppräknade krav är inte strikta, utan en rimlighetsavvägning ska göras där skyddsåtgärdernas nytta ska vägas mot kostnaderna.¹²⁴ Hänsyn ska tas till om aktuellt krav riktas mot en privatperson eller en yrkesmässig verksamhet, men MB:s mål ska fortfarande uppnås.¹²⁵ Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att en kostnad är orimlig.¹²⁶ Av lagtexten följer dock ett krav på att gränsvärdesnormer, vilka är rättsligt bindande, inte överskrids. Efter den så kallade Weser- domen¹²⁷ ska även ekologiska miljö kvalitetsnormer anses vara rättsligt bindande, vilket ska undersökas närmre i nästa stycke.¹²⁸

3.3.3 Ramvattendirektivet och Weser-domen

Det så kallade Ramvattendirektivet är ett EU-direktiv som tar sikte på att alla EU:s vattenförekomster ska uppgå till minst god status.¹²⁹ Enligt artikel 4.1(a) i direktivet får en medlemsstat inte tillåta att vattenstatusen hos någon av ytvattenförekomsterna försämras. De ska dessutom skyddas, förbättras och återställas.¹³⁰ ”God ytvattenstatus” innebär att både den kemiska och biologiska statusen är minst ”god”.¹³¹

I Weser-domen förtydligade Europeiska unionens domstol (EUD) att artikel 4.1(a) utgör ett bindande krav på medlemsstaterna.¹³² En medlemsstat får således inte tillåta verksamheter som kommer att orsaka en försämring av ytvattenstatusen eller som kan ”äventyra uppnåendet av en god status för ytvattenförekomster”, under förutsättning att inga av direktivens undantag är tillämpliga.¹³³ En försämring av statusen föreligger så snart en av de så kallade kvalitetsfaktorerna enligt direktivets bilaga V går ner i klass. Det är alltså inte nödvändigt att hela ytvattenförekomstens status försämras.¹³⁴

¹²² 2 kap 6 § MB.

¹²³ Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 2 kap 6 § MB.

¹²⁴ 2 kap 7 § MB.

¹²⁵ Prop. 1997/98:45 del 1 s 232.

¹²⁶ Michanek & Zetterberg (2017), s 131 f.

¹²⁷ C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ECLI:EU:C:2015:433.

¹²⁸ Michanek & Zetterberg (2017), s 191.

¹²⁹ Langlet & Mahmoudi (2016), s 225.

¹³⁰ För konstgjorda och kraftigt modifierade vattenförekomster ser regleringen dock lite annorlunda ut, se artikel 4.1.(a)(iii) Ramvattendirektivet.

¹³¹ Artikel 2(18) Ramvattendirektivet.

¹³² C-461/13 p 31 och 43.

¹³³ Ibid., p 50.

¹³⁴ Ibid., p 70.

Den ekologiska ytvattenstatusen mäts enligt instruktioner i direktivets bilaga V, som bland annat anger att undervattensfaunan ska undersökas. Havs- och vattenmyndigheten har meddelat föreskrifter om miljö kvalitetsnormer och klassificering av ytvatten.¹³⁵ Här anges de så kallade indikatorerna som används för att klassificera ytvattenstatusen enligt bland annat bilaga V till Ramvattendirektivet.¹³⁶ I föreskriftens bilaga 4 anges vissa tångarter som används som indikatorer i bedömningen av den ekologiska statusen. Längs med Sveriges västkust används bland annat den ätbara arten sockertång (*Saccharina latissima*) som en indikator. Från och med Blekinge skärgård till och med Norra Kvarkens yttre kustvatten används bland annat blåstång (*Fucus vesiculosus*) som indikator. Även denna art är ätbar.¹³⁷

Viktiga och stränga åtaganden följer alltså av Ramvattendirektivet vilka kan få en avgörande betydelse i rimlighetsavvägningen enligt 2 kap MB. Ett storskaligt skördande av de tångarter som omnämns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter bilaga 4 inom nämnda områden kan försvåra uppnåendet av Sveriges åtaganden enligt detta direktiv. De omnämnda tångarterna utgör indikatorer på havsmiljöns tillstånd och signalerar att de är viktiga för en välmående havsmiljö. Skörd av dem kan alltså utgöra ett problem, eller i vart fall försvåra en bedömning enligt Ramvattendirektivet. I den mån klassificeringen av en kvalitetsfaktor försämras till följd av tångskörd är staten enligt Weser-domen dessutom skyldig att neka verksamheten ett eventuellt tillstånd.

Den svenska implementeringen av Ramvattendirektivet är dock på många sätt bristfällig. Till exempel innebar Weser-domen ett nytt rättsläge för Sverige, nämligen att ekologiska miljö kvalitetsnormer ska anses vara rättsligt bindande. Så är inte fallet enligt nuvarande svensk lagstiftning, som följaktligen strider mot Weser-domen.¹³⁸ Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har dock funnit att det är möjligt att tolka 2 kap MB i sin nuvarande lydelse direktivkonformt och därigenom uppnå enlighet med Weser-domen.¹³⁹ Implementeringen har emellertid kritiserats även på andra punkter, bland annat för att områdena som kontrolleras enligt direktivet är mindre i förhållande till vad som var syftet.¹⁴⁰ Ramvattendirektivets betydelse för bedömningen av de allmänna hänsynsreglerna i förhållande till tångskörd kommer därför endast att få begränsad betydelse i praktiken.

3.4 Det allmännas möjligheter att kontrollera tångskörd

Utöver reglerna i 2 kap MB kan krav i förhållande till det allmänna uppställas på den som vill skörda tång. Som framgått i inledningen till denna uppsats så regleras inte tångskörd uttryckligen i den svenska lagstiftningen. Istället får företeelsen passas in under befintliga lagkonstruktioner.

¹³⁵HVMFS 2013:19 Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljö kvalitetsnormer avseende ytvatten, uppdaterad 2017-01-01.

¹³⁶1 kap 1 § HVMFS 2013:19, s 1.

¹³⁷Bilaga 4, 2 Makroalger och gömfröiga växter i kustvatten, HVMFS 2013:19.

¹³⁸Michanek & Zetterberg (2017), s 192 f.

¹³⁹MÖD 2016-09-15 (M 6574-15).

¹⁴⁰Se t.ex. Michanek, Gabriel, Darpö, Jan, Jagers, Sverker, Sundblad, Eva-Lotta, Söderholm, Patrik & Gipperth, Lena, Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer – Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS, 2016, http://speqs.se/digitalAssets/1588/1588000_genomfo--randet-av-det-svenska-systemet-fo--r-miljo--kvalitetsnormer.pdf (hämtad 2017-12-16), särskilt s 33 f. och s 87.

Det är dock inte helt lätt att hitta en given plats åt tångskörd bland de befintliga lagkonstruktionerna. För det första kan tångskörd inte anses utgöra miljöfarlig verksamhet eftersom den inte ger upphov till utsläpp, andra föroreningar eller buller, skakningar, ljus, strålning eller dylikt.¹⁴¹ Tångskörd passar inte heller in på någon av de verksamheter som beskrivs i Miljöprövningsförordningen.¹⁴² Vidare kan tångskörd inte anses utgöra vattenverksamhet. Visserligen räknas ”rensning i ett vattenområde” som vattenverksamhet, men detta kan inte anses omfatta tångskörd eftersom rensning av undervattensvegetationen inte räknas in under begreppet.¹⁴³

Ett alternativ skulle kunna vara att tillämpa en annan lagstiftning analogt på tångskörd. Som framgått av inledningen till denna uppsats så renar tång vattnet från näringsämnen. Så gör även musslor vilka får plockas med stöd av Fiskelagen.¹⁴⁴ En analog tillämpning av Fiskelagens regler kan därför förefalla intuitiv. I propositionen till Fiskelagen diskuterades faktiskt huruvida alger skulle omfattas av lagens tillämpningsområde. Slutsatsen drogs emellertid att detta inte var önskvärt eftersom alger inte är djur, samt eftersom det i övrigt ansågs saknas tillräckliga skäl för att låta alger träffas av fiskelagstiftningen trots att de bland annat utnyttjas ekonomiskt.¹⁴⁵ Skörd av alger och tång faller således utanför begreppet fiske i lagens mening.¹⁴⁶ Det faktum att regeringen tydligt tog ställning mot att låta alger omfattas av Fiskelagen, indikerar att det vore olämpligt att tillämpa lagen analogt på tångskörd.

I brist på annat tycks därför 12 kap 6 § MB om anmälan för samråd ligga närmast till hands när det kommer till tångskörd. Denna bestämmelse ska därför utredas i nästa avsnitt.

3.4.1 Anmälan för samråd, 12 kap 6 § MB

Denna bestämmelse anger att en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt ska anmälas för samråd hos tillsynsmyndigheten om den kan antas ”väsentligt ändra naturmiljön”. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet.¹⁴⁷ Reglerna tar sikte på framför allt aktiviteter med begränsad omfattning men som ändå kan påverka miljön lokalt. Genom samrådet kan Länsstyrelsen få klarhet i den planerade verksamhetens miljöpåverkan och styra den i enlighet med de krav som följer av MB, till exempel de allmänna hänsynsreglerna. Samrådet ger även Länsstyrelsen kännedom om och, om det behövs, en möjlighet att stoppa verksamheter med negativ miljöpåverkan.¹⁴⁸ Om samrådet inte utmynnar i en överenskommelse om verksamhetens anpassning enligt MB samt om det anses proportionerligt i förhållande till skyddsintresset, så kan Länsstyrelsen besluta om föreläggande eller förbud för att förhindra att negativ inverkan på miljön uppstår.¹⁴⁹ Förelägganden och förbud får

¹⁴¹9 kap 1 § MB.

¹⁴²Miljöprövningsförordning (2013:251).

¹⁴³11 kap 3 § 4 p MB. Prop. 1997/98:45 del 2 s 125 f. och Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 11 kap 3 § MB.

¹⁴⁴§ Fiskelagen (1993:787). Ang. musslors miljöpåverkan, se Jordbruksverket, Miljöeffekter, 2016-06-22, <http://www.svensktvattenbruk.se/amnesomraden/matmiljo/miljoeffekter.4.53b38d2214cffd74196d3e5.html> (hämtad 2017-11-20).

¹⁴⁵Prop. 1992/93:232 om fiskelag, m.m. s 24.

¹⁴⁶Prop. 1992/93:232 s 63.

¹⁴⁷2 kap 8 § 9 p Miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁴⁸Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 12 kap 6 § MB.

¹⁴⁹12 kap 6 § 4 st MB. Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 12 kap 6 § MB.

förenas med vite.¹⁵⁰ Länsstyrelsen får dessutom med stöd av 26 kap 9 § MB förbjuda en verksamhet i väntan på samråd, om en anmälningspliktig verksamhet har påbörjats utan anmälan.¹⁵¹ Slutligen kan nämnas att 12 kap 6 § är straffsanktionerad, samt att en samrådsanmälan enligt denna bestämmelse kan behöva innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) om det behövs i det enskilda fallet.¹⁵²

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd bör rensning av vegetation i bland annat sjöar och vattendrag som huvudregel anmälas för samråd. Om rensningen är av mycket liten omfattning behöver den endas anmälas om naturmiljön är särskilt känslig.¹⁵³ Däremot sägs inget om rensning i havet. I detta sammanhang kan erinras om MB:s portalparagraf enligt vilken alla MB:s bestämmelser ska tolkas utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Eftersom detta innebär att naturen ska förvaltas väl och att hänsyn ska tas till kommande generationer, bör en vid tolkning av 12 kap 6 § vara påkallad. Enligt en sådan tolkning kan anmälningsplikten inte anses vara begränsad till rensning av sjöar och vattendrag. Även tångskörd i större skala bör således föranleda anmälningsplikt.

Frågan är vad som gäller för tångskörd i mindre skala. Lagtextens formulering ”väsentlig ändring” leder tankarna till att endast mycket stora ingrepp föranleder anmälningsplikt. Av lagtexten framgår dock även att det är tillräckligt att en *risk* för väsentlig ändring föreligger för att samrådskravet ska aktualiseras. Därför torde inte bara ”rensningar”, utan all skörd som kan inverka menligt på naturmiljön, behöva samrådas. Detta bör omfatta både storskalig skörd och skörd i mindre skala som kan få en stor miljöpåverkan, till exempel på grund av sina skördemetoder eller för att området där skörden ska bedrivas av någon anledning är särskilt känslig. Att risken för väsentlig ändring är tillräcklig innebär enligt MB:s proposition även att verksamhetsutövaren i alla tveksamma fall bör samråda med Länsstyrelsen innan verksamheten påbörjas, det vill säga oavsett om denne anser att miljöskador kan uppkomma eller ej.¹⁵⁴ Därefter är det upp till Länsstyrelsen att bedöma om den planerade verksamheten kan fortgå utan åtgärder, varvid hänsyn kan tas till eventuella kumulativa effekter av annan exploatering i området. Tångskörd för enskilt bruk i liten skala kan dock inte anses ha skadlig effekt och torde inte kräva anmälan för samråd.

3.4.2 Kort om tillsynsansvaret

Tillsynsmyndigheterna ska *ex officio* eller efter anmälan från allmänheten se till att syftet med MB och tillhörande föreskrifter följs.¹⁵⁵ Eftersom kontrollerandet av tångskörd inte regleras specifikt är dock ansvaret för tillsynen otydligt. Detta kan medföra en risk att sådan tångskörd som inte behöver anmälas för samråd inte fångas upp av någon tillsynsmyndighet, vilket skulle leda till att ingen från det allmännas sida kontrollerar efterlevandet av till exempel de allmänna hänsynsreglerna hos dessa mindre verksamheter. Med stöd av Miljötillsynsförordningen torde emellertid detta tillsynsansvar falla på Länsstyrelsen som ska ge tillsynsvägledning i länet.¹⁵⁶ En sådan tolkning styrks av propositionen till MB enligt vilken Länsstyrelsen ska utöva tillsynen när det kommer till hushållning

¹⁵⁰26 kap 14 § MB.

¹⁵¹MÖD 2014:32 (M 2184-14).

¹⁵²29 kap 4 § 1 st 1 p g) och 8 § 1 st 7 p MB. 8 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

¹⁵³NFS 2001:15 Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁵⁴Prop. 1997/98:45 del 2 s 150.

¹⁵⁵26 kap 1 § MB.

¹⁵⁶2 kap 3 § och 3 kap 16 § Miljötillsynsförordningen.

med naturresurser på regional nivå.¹⁵⁷ Sammanfattningsvis kommer även mindre tångskördsverksamheter att kunna bli föremål för effektiv tillsyn. Det kan däremot bedömas som en svaghet att det saknas ett tydligt definierat tillsynsansvar för tångskörd, eftersom det kan leda till att osäkerheter kring tillsynen uppstår. Det kan också anses vara en svaghet att Länsstyrelsen behöver uppmärksammas på att mindre tångskördsverksamheter existerar eftersom dessa verksamheter inte anmäls i förväg.

3.5 Områdesskydd och fridlysning

Reglerna om områdesskydd och fridlysning kan utgöra potentiella hinder mot tångskörd och ska därför beröras i det följande. Fokus ligger på strandskyddet eftersom det som huvudregel gäller längs hela kusten, och det är därför intressant att utreda vilken betydelse strandskyddet kommer att få för tångskörd. Övriga relevanta områdesskydd enligt 7 kap MB diskuteras kortfattat i ett eget avsnitt. Slutligen diskuteras även möjligheten att fridlysa vissa arter enligt 8 kap MB.

3.5.1 Strandskydd

Strandskyddet gäller generellt vid havet, insjöar och vattendrag med syftet att i ett långsiktigt perspektiv trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden samt bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.¹⁵⁸ Tångskörd kan både bidra till och motverka detta syfte. Som sagt i inledningen till denna uppsats så binder tången näringsämnen som genom skörden avlägsnas från havet. Detta bidrar till en minskad övergödning vilket gynnar såväl friluftslivet som livsvillkoren för djur och växter. Om skörden blir för intensiv med följden att livsvillkoren för djur- och växtlivet försämras, motverkas å andra sidan syftet.

Strandskyddet gäller 100 meter upp och ner från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd om inte Länsstyrelsen i det enskilda fallet har beslutat om utvidgat strandskydd. I dessa fall gäller skyddet 300 meter upp och ner från strandlinjen.¹⁵⁹ En områdestyp som kan motivera utökat strandskydd är ”grunda havsbottnar av betydelse för flora och fauna.”¹⁶⁰ Det är alltså sannolikt att vattenområden som är rika på tång har gett upphov till utökat strandskydd.

3.5.1.1 Förbjudna åtgärder

Det finns åtgärder som är förbjudna att vidta inom strandskyddat område.¹⁶¹ Av dessa är åtgärder ”som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter” av störst intresse. Detta förbud lär träffa sådan tångskörd som kan liknas vid rensningar eftersom livsmiljön i dessa fall försvinner från de skördade områdena. Det är även tänkbart att annan skörd som inverkar väsentligt på havsmiljön träffas av förbudet. Som framgått av kapitel 2 i denna uppsats så blir det dock inte fråga om permanenta förändringar i undervattensvegetationen eftersom de skördade områdena anses

¹⁵⁷Prop. 1997/98:45 del 1 s 504.

¹⁵⁸7 kap 13 § MB.

¹⁵⁹7 kap 14 § MB.

¹⁶⁰Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden s 99.

¹⁶¹7 kap 15 § MB. Förbudet är straffsanktionerat, se 29 kap 2 och 2 a §§ MB.

kunna återhämta sig inom ett antal år. Vad gäller övriga ekologiska konsekvenser av sådan stor skörd så går de utländska studierna i viss mån isär. Det framgår att negativa konsekvenser har observerats, till exempel minskning av vissa arter till följd av skörden. Enligt andra studier framgår att inga negativa ekologiska verkningar uppstår i längden om rätt skördecykel tillämpas. Det torde dock stå klart att det direkt efter storskalig tångskörd rör sig om *tillfälliga* väsentliga förändringar i livsvillkoren hos djur- och växtarter.

Det framgår inte av lagtexten om det aktuella förbudet träffar alla sorters förändringar i livsvillkoren, eller om de måste vara permanenta. I propositionen ges exempel på åtgärder som muddring av mjukbottnar, bildande av konstgjorda stränder eller våtmarker, schaktning, sprängning, byggande av pirar och bryggor, *etcetera*.¹⁶² Dessa åtgärder åstadkommer permanenta förändringar, men uppräknningen är inte uttömmande. Det har varit svårt att finna praxis som belyser saken i övrigt. I ljuset av strandskyddets ena syfte att långsiktigt bevara goda livsvillkor för flora och fauna, skulle temporära förändringar möjligen kunna accepteras eftersom det inte blir fråga om en långsiktig förändring. Om området i fråga skulle avsättas för återkommande storskalig skörd blir det å andra sidan fråga om återkommande förändringar vilket i ett långsiktigt perspektiv förtar förändringarna dess tillfälliga karaktär.

Sammanfattningsvis lär strandskyddsdispens inte behövas vid skonsam tångskörd i mindre skala samt vid skörd av ettåriga tångarter med snabb återväxttid, eftersom några väsentliga förändringar av djur- och växtarters livsvillkor därigenom inte torde uppstå. Däremot är det oklart hur de tillfälliga negativa effekterna vid storskalig skörd skulle bedömas. Om vi utgår ifrån att dessa förändringar är tillräckligt allvarliga för att aktualisera förbudet, kommer det krävas någon form av undantag från strandskyddet för att skörden ska få genomföras. Inga av de generella undantagen från åtgärderna som är förbjudna att vidta inom strandskyddat område blir relevanta för tångskörd.¹⁶³ Det krävs således att strandskyddsdispens meddelas för sådan tångskörd som annars bedöms som otillåten, vilket kommer att undersökas härnäst.

3.5.1.2 Dispens

Som utgångspunkt ska strandskyddet ha företräde framför andra allmänna och enskilda intressen, eftersom strandskyddet i sig är ett såpass starkt allmänt intresse.¹⁶⁴ Det finns dock vissa möjligheter till dispens för förbjudna åtgärder som inte omfattas av den generella undantagsregeln.¹⁶⁵

I alla dispensärenden ska proportionalitetsprincipen iakttas, varvid aktuella miljöintressen och fastighetsägarens intressen ska vägas mot varandra.¹⁶⁶ Dispensen får inte strida mot strandskyddets syften, vilket påkallar en stor återhållsamhet.¹⁶⁷ För att dispens ska kunna beviljas måste dessutom särskilda skäl föreligga. Vad som anses utgöra särskilda skäl i strandskyddsärenden preciseras i 7 kap

¹⁶²Prop. 2008/09:119 s 100 f.

¹⁶³7 kap 16 § MB.

¹⁶⁴Prop. 2008/09:119 s 53.

¹⁶⁵7 kap 18 a-b §§ MB.

¹⁶⁶7 kap 25 § MB. Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 7 kap 25 § MB.

¹⁶⁷7 kap 26 § MB. Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 7 kap 26 § MB.

18 c § MB. Uppräkningen i paragrafen är uttömmande, och synen på dispensmöjligheterna är restriktiv.¹⁶⁸ Utöver detta räknas det även som särskilda skäl om dispens skulle innebära en utveckling av landsbygden genom strandnära exploatering, vilket framgår av 7 kap 18 d § MB.

I den mån tångskördsverksamheterna kan anses bidra med långsiktiga fördelar för samhället och därmed utgöra ett ”angeläget allmänt intresse”, skulle dispens kunna meddelas med stöd av 18 c § 5 p.¹⁶⁹ Så skulle möjligen kunna vara fallet om verksamheten ger upphov till tillräckligt med arbetstillfällen. Annars tycks den enda dispensmöjligheten vara paragrafens första punkt som anger att dispens kan beviljas om aktuellt område redan har tagits i anspråk så att åtgärden saknar betydelse för strandskyddets syften. Det bör dock observeras att sådana exploaterade platser inte nödvändigtvis är lämpliga för tångskörd eftersom tången exempelvis kan ta upp tungmetaller och arsenik, och i sådana fall inte lämpar sig som livsmedel.¹⁷⁰

För att dispens ska kunna meddelas med stöd av de kompletterande skälen i 18 d § ska verksamheten bidra till en långsiktig ekonomisk utveckling, lokalt eller regionalt. En tångskördsverksamhet skulle således kunna omfattas av dispensmöjligheten om den ger upphov till arbetstillfällen och därigenom bidrar till en positiv ekonomisk utveckling i området. Av 18 e § 1 st 4 p följer dock bland annat att 18 d § inte är tillämplig inom kust- eller skärgårdsområden från gränsen mot Norge till Forsmark, det vill säga hela kusten längs södra Sverige. Undantaget är således endast tillämpligt längs ostkusten i norra Sverige där salthalten är lägre och färre tångarter trivs.¹⁷¹

3.5.2 Andra relevanta områdesskydd enligt 7 kap MB

Som framgått ovan så gäller strandskyddet generellt i hela landet. I övrigt kan skyddsvärda områden punktmarkeras genom olika sorters områdesskydd enligt 7 kap MB, vilket beroende på skyddssyftet i varje enskilt fall kan inskränka möjligheterna till tångskörd. Det kan röra sig om indirekta hinder, till exempel att tillträdet till ett visst strand- eller vattenområde inskränks för att skydda en hotad djur- eller växtart. Det kan även bli fråga om direkta hinder genom att tångskörd uttryckligen förbjuds inom området.

3.5.2.1 Relevanta områdesskydd

Tångskörd skulle exempelvis kunna vara förbjudet inom naturreservat, där föreskrifter om inskränkningar avseende användningen av det skyddade området ska meddelas vid bildandet av reservatet.¹⁷² Dessa föreskrifter riktar sig till såväl fastighetsägare och nyttjanderättshavare som till allmänheten, och skulle till exempel kunna förbjuda ingrepp i undervattensvegetationen.¹⁷³ Därmed skulle alla sorters tångskörd förbjudas, även skörd för husbehov.

¹⁶⁸Prop. 2008/09:119 s 104.

¹⁶⁹Ibid., s 106.

¹⁷⁰Cervin, Gunnar, telefonintervju 2017-10-18, se bilaga 1.

¹⁷¹För tångarter som växer i Östersjön, se Jutvik, Gitte, Några vanliga växter och djur i Östersjön, WWF, n.d. <http://www.wwf.se/source.php/1120711/vattendjur.pdf> (hämtad 2017-12-16), s 5 ff.

¹⁷²7 kap 5 § MB.

¹⁷³Prop. 1997/98:45 del 2 s 73.

Även biotopskyddsområden skulle kunna utgöra direkta hinder mot tångskörd. Länsstyrelsen eller kommunen kan nämligen i ett enskilt fall utse exempelvis grunda havsvikar, mynningsområden vid havskust eller helt eller delvis avsnörda havsvikar till biotopskyddsområden om det behövs för att skydda mindre habitat för hotade djur- och växtarter.¹⁷⁴ Till skillnad från naturreservat så anges inga specifika föreskrifter om vad som är otillåtet inom ett biotopskyddsområde, utan istället framgår av lagtexten att naturmiljön inte får skadas. Detta skulle antagligen hindra storskalig skörd och skörd med felaktiga metoder, men antagligen inte småskalig och skonsam skörd.

Om en viss växtart behöver särskilt skydd inom ett visst område kan dessutom växtskyddsområden inrättas som komplement till bland annat fridlysningsbestämmelserna i 8 kap MB, vilka kommer att behandlas kort i avsnitt 3.5.3. I dessa fall kan allmänhetens eller markägarens rätt att tillträda området inskränkas genom föreskrifter.¹⁷⁵ Det finns även möjlighet att inskränka bedrivandet av aktiviteter som utförs utanför området.¹⁷⁶ Som framgår nedan är ingen alg som är intressant ur skördehänseende fridlyst enligt 8 kap MB. Därför utgör denna bestämmelse inget direkt hinder mot tångskörd i dagsläget.

3.5.2.2 *Dispens*

Det finns möjlighet att bevilja dispens från förbuden som gäller både inom naturreservat och biotopskyddsområden. En förutsättning är att särskilda skäl föreligger.¹⁷⁷ För att få dispens inom ett naturreservat krävs dessutom att berörda naturvärdet kompenseras för i skälig utsträckning.¹⁷⁸ Liksom i strandskyddsärenden ska bedömningen i dispensfrågorna utgå från proportionalitetsprincipen och syftet med aktuellt områdesskydd.¹⁷⁹ Om områdesskyddet är oproportionerligt i förhållande till skyddsintresset kan således dispens meddelas. Det är dock osannolikt att dispens skulle meddelas för alla sorters tångskörd eftersom skörden lär kunna utföras utanför det skyddade området. Av samma anledning torde dessutom få personer besvära sig med en prövningsprocess för dispens inom ett skyddat område.

3.5.2.3 *Natura 2000*

Områdesskydden i 7 kap MB kan användas för att uppfylla kraven som följer av de EU-rättsliga Fågel- samt Art- och habitatdirektiven.¹⁸⁰ De områden som utpekats i dessa direktiv ingår i det så kallade Natura 2000-nätverket, vilket är ett europeiskt nätverk av skyddade områden som syftar till att skyddsvärda arter ska bevaras inom hela EU.¹⁸¹ Tre av områdena som skyddas enligt Art- och

¹⁷⁴Dessa biotoper kallas B-biotoper. Se 7 kap 11 § 1 st 2 p MB och 7–7 a §§ och Bilaga 3 Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Se även Michanek & Zetterberg (2017), s 223 f.

¹⁷⁵7 kap 12 § MB.

¹⁷⁶Prop. 1997/98:45 del 2 s 83.

¹⁷⁷7 kap 7 § 2 st och 11 § 2 st MB.

¹⁷⁸7 kap 7 § 4 st MB.

¹⁷⁹7 kap 25 och 26 §§ MB.

¹⁸⁰Se prop. 1997/98:45 del 2 s 82. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar resp. Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹⁸¹Michanek & Zetterberg (2017), s 233.

habitatdirektivet är tång i form av driftvallar på stränderna, stora grunda vikar och sund samt kustnära laguner.¹⁸² Det är sannolikt dessa habitat kan påverkas negativt av tångskörd i större skala eller sådana skördemetoder som skadar tångplantorna. Områden som syftar till att skydda dessa habitat kan således utgöra direkta hinder mot sådan tångskörd.

Tångskörd som planeras i närheten av ett Natura 2000-område kommer att föranleda en särskild tillståndprocess.¹⁸³ Tillståndprocessen genomsyras av försiktighetsprincipen, och det bör därför vara tillräckligt att det inte kan uteslutas att en planerad tångskörd kan påverka det skyddade området på ett betydande sätt för att plikten för tillståndsprövning ska utlösas.¹⁸⁴ Möjligen kan endast storskalig tångskörd få sådana betydande effekter. Däremot ska hänsyn även tas till kumulativa effekter med andra planer eller projekt.¹⁸⁵ Det skulle kunna innebära att även skörd i mindre skala kan bedömas som otillåten om den tillsammans med andra verksamheter i närheten bidrar till en oacceptabel påverkan på det skyddade området. Tillstånd får inte lämnas om verksamheten ensam eller tillsammans med andra verksamheter kan skada livsmiljöerna i området som avses att skyddas eller stör de skyddsvärda intressena på ett sådant sätt att dess bevarande betydande försvåras.¹⁸⁶ Av lagkommentaren framgår dock att temporära skador på habitatet kan accepteras.¹⁸⁷ Detta innebär att så länge som tången skördas på ett sätt som tillåter tångbestånden att återhämta sig, så blir det möjligen fråga om en temporär skada som kan bedömas som acceptabel.

3.5.3 Fridlysning, 8 kap MB

Fridlysning av vissa arter kan ske såväl nationellt som regionalt. Institutet utgör ett komplement till andra naturskyddsområden och är lämpligt då en hotad art finns utspridd över ett större område.¹⁸⁸ Växter kan fridlysas enligt 8 kap 2 § MB. Enligt denna bestämmelse finns möjlighet att förbjuda till exempel borttagande, skadande och tagande av delar från vilda växter, om växten i fråga bland annat riskerar att försvinna eller utsättas för plundring. Arten behöver inte riskera att utrotas för att inskränkningar i storskaligt plockande av växten ska kunna meddelas.¹⁸⁹ Det är tillåtet att avgränsa ett förbud till att endast avse kommersiell plockning av växten.¹⁹⁰ Det går även att tillåta plockning upp till en viss mängd.¹⁹¹

Hittills är endast en algart fridlyst i Sverige, nämligen sjöhjortron som är fridlyst i vissa delar av Gällivare kommun.¹⁹² 8 kap MB utgör alltså i nuläget inget direkt hinder mot någon form av tångskörd. Fridlysning av andra arter som trivs i tångbältena kan däremot föranleda indirekta inskränkningar i tångskördandet på platserna där sådana arter finns.

¹⁸²Art- och habitatdirektivet bilaga 1.

¹⁸³7 kap 28 a-b §§ MB.

¹⁸⁴C-127/02 Waddenvereniging and Vogelsbeschermingvereniging, p 44 och p 61.

¹⁸⁵Ibid., p 53.

¹⁸⁶7 kap 28 b § MB.

¹⁸⁷Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 7 kap 28 b § MB.

¹⁸⁸Prop. 1997/98:45 del 2 s. 104.

¹⁸⁹Ibid.

¹⁹⁰Prop. 1964:148 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag m.m. s 51.

¹⁹¹Jonzon m.fl. (1988), s 96.

¹⁹²8 § och bilaga 2 Artskyddsförordningen (2007:845).

3.6 Hushållningsbestämmelserna, 3 och 4 kap MB

Eftersom tångskörd i större skala kan bli anmälningspliktigt enligt 12 kap 6 § MB eller möjligen föremål för dispens enligt 7 kap MB, kan 3 och 4 kap MB behöva beaktas i valet av bäst lämpade plats för verksamheten.¹⁹³ Dessa så kallade hushållningsbestämmelser kan innebära hinder för tångskörd i den mån andra intressen ska ges företräde till området i fråga. Eftersom tångskörd inte utgör vattenbruk, så är det inte en företeelse som åtnjuter prioritet i 3 kap MB.¹⁹⁴

3.6.1 Hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde

Hushållningsbestämmelserna reglerar utnyttjandet av naturresurser i mark- och vattenområden och tar sikte på ”exploateringsföretag”, det vill säga stora anläggningar eller åtgärder som till exempel orsakar väsentliga störningar i omgivningen. Dock kan även betydligt mindre verksamheter utgöra exploateringsföretag.¹⁹⁵ Därutöver träffas ”andra ingrepp i miljön” av hushållningsbestämmelserna vilket avser åtgärder som följer direkt av exploateringsföretag, till exempel upplag och schaktning.¹⁹⁶ Storskalig maskinell tångskörd bör kunna medföra den miljöpåverkan som avses och därmed räknas som exploateringsföretag. Mindre eller skonsam skörd samt skörd för husbehov kommer dock inte få dessa effekter och träffas således inte av hushållningsbestämmelserna.

En annan förutsättning för att hushållningsbestämmelserna ska bli tillämpliga är att verksamheten innebär ändrad användning av mark- eller vattenområden.¹⁹⁷ Så torde bli fallet vid tångskördsverksamheter i ett visst område men däremot inte vid skörd vid enstaka tillfällen.

Ett annat uttryck som ofta förekommer i lagtexten är ”påtagligt kan påverka”. Med detta uttryck avses åtgärder med en bestående eller tillfällig men stor negativ inverkan på de prioriterade intressena, vilket enligt förarbetena exkluderar ”bagatellartad påverkan”.¹⁹⁸ Rent språkligt synes det dock finnas en stor gråzon mellan ”påtagligt” och ”bagatellartad” påverkan.¹⁹⁹ Antagligen innebär det att endast storskalig tångskörd träffas av uttrycket. Möjligen skulle även annan skörd av långsamt växande tångarter med skadliga skördemetoder kunna få den negativa inverkan som avses.

3.6.2 Hushållning enligt 3 kap MB

I MB:s tredje kapitel pekas skyddsvärda och riksintressanta områdestyper ut. Att ett område är av riksintresse för ett visst ändamål innebär att lagstiftaren har ansett det vara av särskild vikt att området tas till vara för just det ändamålet.²⁰⁰

¹⁹³2 kap 6 § MB.

¹⁹⁴Jfr. 3 kap 5 § MB. Se även Jordbruksverket, Svenskt vattenbruk, 2017-03-10, <http://www.svensktvattenbruk.se/amnesomraden/omvattenbruk.4.103f7b5a14cf721162be30e4.html> (hämtad 2017-12-19).

¹⁹⁵Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. s 155 f. Enligt prop. 1997/98:45 del 2 s 29 är äldre förarbeten fortfarande tillämpliga.

¹⁹⁶Prop. 1985/86:3 s 171.

¹⁹⁷2 kap 6 § 2 st MB.

¹⁹⁸Prop. 1985/86:3 s 155.

¹⁹⁹Detta kritiserar av Michanek & Zetterberg (2017), s 149 f.

²⁰⁰Bengtsson m.fl. (Zeteo), inledningen till 3 kap.

Enligt 1 § kommer storskalig tångskörd att få utföras i ett vattenområde endast om området är lämpat för det och om god hushållning ur en allmän synpunkt därigenom främjas. Detta behöver inte innebära att verksamheten förbjuds, utan avvägningen kan även handla om hur verksamheten ska lokaliseras inom området.²⁰¹

Enligt 2 § ska stora orörda eller obetydligt påverkade områden skyddas så långt det är möjligt mot åtgärder som påtagligt kan påverka dess karaktär. Detta bör stoppa sådan storskalig skörd som kan få en tillfällig men stor inverkan på floran och faunan i orörda vattenområden. Eftersom tångskörd endast lär vara intressant att bedriva i orörda eller obetydligt påverkade områden kan denna bestämmelse utgöra ett relevant hinder för skörden. Uttrycket ”så långt det är möjligt” innebär dock att en avvägning mellan skyddsintresset och dess kostnader ska göras. Både samhällsekonomiska intressen som till exempel nya arbetstillfällen och andra enskilda berörda intressen får beaktas i denna bedömning.²⁰² I den mån storskalig tångskörd skulle bidra positivt till den ekonomiska utvecklingen och skapa nya arbetstillfällen finns det således fortfarande en möjlighet att tillåta tångskörd i nämnda områden.

Enligt 3 § ska särskilt känsliga områden i ekologiskt hänseende skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Här krävs inte att skadan är påtaglig för att en åtgärd ska hindras, vilket antagligen föranleds av områdets särskilda känslighet.²⁰³ Denna bestämmelse kan alltså hindra sådan tångskörd som genom omfattning och skördemetoder innebär ett hot mot sådana områden.

Enligt 6 § ska områden av allmän betydelse för natur- och kulturvärden eller friluftslivet skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada bland annat naturmiljön. Sådana områden kan även vara av riksintresse vilket förstärker skyddet.²⁰⁴ Bestämmelsen tar sikte på att bevara sådana värden som är viktiga ur allmänt hänseende och ”som inte kan återskapas eller ersättas om den en gång förstörs.”²⁰⁵ Tångbestånden i grunda områden anses vara viktiga ur allmän synpunkt eftersom de inte bara utgör rika habitat, utan även är viktiga för kommersiella fiskarter. Det kan därför finnas utrymme att argumentera för att sådana områden ska omfattas av bestämmelsen. Risken för permanent förstörelse torde dock vara mycket liten, och därför lär inte denna bestämmelse utgöra ett större hinder mot tångskörd.

3.6.3 Hushållning enligt 4 kap MB

I 4 kap MB har lagstiftaren valt ut ett antal geografiskt specificerade områden som i sin helhet är av riksintresse, och angett vad som får gälla inom varje sådant område. Av dess bestämmelser blir 1 och 2 §§ relevanta för denna uppsats.

I 2 § räknas ett antal kustområden längs den svenska kusten upp som är av riksintresse för det rörliga

²⁰¹Ibid., kommentaren till 3 kap 1 §.

²⁰²Prop. 1985/86:3 s 155.

²⁰³Michanek & Zetterberg (2017), s 149.

²⁰⁴Ibid., s 150.

²⁰⁵Prop. 1997/98:45 del 2 s 32.

friluftslivet. Vid en första anblick kan storskalig tångskörd hindras av denna bestämmelse i den mån den stör det rörliga friluftslivet på något sätt, exempelvis genom att försvåra tillträdet till vattenområden. En viktig undantagsregel återfinns dock i 1 § enligt vilken exploateringsföretag kan bedrivas i de utpekade områdena trots att naturvärden därigenom skadas, under förutsättning att verksamheten kan utveckla befintliga tätorter och lokalt näringsliv. Med detta avses att verksamheten medför ”tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen”, varvid befintligt näringsliv och storleken på tätorten ska beaktas.²⁰⁶ Undantagsregeln har kritiserats, bland annat för att den är såpass opreciserad och att det inte finns någon regel som tillåter en avvägning mot miljövärdena.²⁰⁷ Vidare ska en eventuell skada bedömas i relation till de samlade natur- och kulturvärdena i hela området ifråga, vilket innebär att om en verksamhet kan skada en del av området som är förhållandevis liten jämfört med resten av området, så kan verksamheten ändå tillåtas.²⁰⁸ Enligt Michanek och Zetterberg innebär detta en svaghet i skyddet.²⁰⁹

3.7 Sammanfattning

Tångskörd aktualiserar ett antal rättsregler i den svenska lagstiftningen. I detta kapitel har regler kring allemansrätten, vad som gäller för tångskörd på enskilt respektive allmänt vatten, de allmänna hänsynsreglerna, anmälningsplikten för samråd, reglerna kring områdesskydd och fridlysning samt hushållningsbestämmelserna behandlats. I samband med denna redogörelse har vissa problem och oklarheter identifierats, vilket väcker frågor om reglernas effektivitet och vad de kan få för miljömässiga konsekvenser. I nästa kapitel ska därför reglernas förhållande till målet om en hållbar utveckling diskuteras.

²⁰⁶Prop. 1985/86:3 s. 172.

²⁰⁷Däremot kan området ändå fångas upp och skyddas om det även är utpekad som riksintresse enligt 3 kap MB. Se Michanek & Zetterberg (2017), s 160 f.

²⁰⁸Prop. 1985/86:3 s 171.

²⁰⁹Michanek & Zetterberg (2017), s 160.

4 REGLERINGEN AV TÅNGSKÖRD OCH EN HÅLLBAR UTVECKLING

Som framgått av avsnitt 1.4 så tar den miljörättsliga metoden avstamp i den ekologiska dimensionen av begreppet hållbar utveckling. I denna uppsats innebär det ekologiska hållbarhetsbegreppet att tångbestånden ska utnyttjas på ett långsiktigt sätt och att ekosystemen och den biologiska mångfalden inte får ta nämnvärd skada av tångskörden. I förevarande kapitel ska reglerna som har utretts i kapitel 3 analyseras utifrån dessa premisser, vilket kommer leda till en diskussion främst utifrån ett bevarande- och försiktighetsperspektiv.

4.1 Åverkan och relationen med fastighetsägaren

Åverkansbrottet förutsätter att någon form av allvarigare skada har uppkommit på naturmiljön samt att fastighetsägaren därigenom lider ekonomisk förlust. Om vi utgår från att en teleologisk tolkning av 2 a § tillåter att tillgrepp av naturprodukter från vattenområden omfattas av bestämmelsen, kan det finnas skäl att låta åtminstone vissa sorters tångskörd utgöra åverkan. Annan skörd bör lämpligen falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Skonsam tångskörd samt skörd av tångarter med snabb återhämtningstid medför ingen skada på naturmiljön, varken på kort eller lång sikt. Ur ekologisk hållbarhetssynpunkt finns därmed inte någon anledning till varför sådan skörd borde vara brottslig. Skonsam skörd torde dessutom i de flesta fall inte vara lika lönsam som storskalig skörd, varför ingen nämnvärd ekonomisk vinning uppstår för den som skördar tången. Det tycks därför vara opåkallat att låta dessa fall av tångskörd träffas av åverkansbestämmelsens tillämpningsområde. Sådan tångskörd som inte bör träffas av åverkansbestämmelsen får istället utföras enligt vad som följer av allemansrätten.

Liksom i Vitlavsfallet så kan det däremot inte bedömas som hållbart att mycket stora delar av ett tångbestånd skövlas, eftersom sådan skörd får en tydlig miljöpåverkan. Därför är det rimligt att låta storskalig tångskörd träffas av åverkansbestämmelsen. Vidare riskerar skador att uppstå på tångplantorna om felaktiga skördemetoder tillämpas. Skadorna kan i sin tur leda till att återhämtningsperioden för tångplantan förlängs avsevärt. Dessa skador kan bedömas som ohållbara i ett långsiktigt perspektiv, och det är därför rimligt att låta även skörd som utförs med felaktiga metoder träffas av åverkansbrottet.

Att låta både storskalig tångskörd och tångskörd som utförs med olämpliga och skadliga metoder omfattas av åverkansbrottet kan bidra till att förhindra överutnyttjande av och skador på tångbestånden, eftersom det skulle innebära att tång inte får skördas förbehållslöst i större mängder. En kriminalisering kan således tjäna ett syfte då det möjliggör att skörd med betydande miljöpåverkan beivras. Eftersom åverkansbestämmelsen är reaktiv på så sätt att den blir tillämplig först då skadan har uppkommit, krävs dock att den har en effektiv preventiv verkan för att bli betydelsefull ur ett skyddsperspektiv. Det faktum att det oftast lär vara svårt att identifiera gärningspersonen försvagar bestämmelsens avskräckande effekt. Däremot skulle den preventiva verkan kunna förstärkas av exempelvis en informationskampanj om att tångskörd över en viss mängd kan utgöra åverkan, eftersom de allra flesta torde vilja skörda tång på laglig väg.

Å andra sidan innebär en kriminalisering även att möjligheterna att skörda tång inskränks. Visserligen hindrar det inte skörd på behörig väg genom att avtal upprättas med fastighetsägaren. I de fall vattenområdena ägs av staten eller en kommun bör det vara tämligen enkelt att ge verksamhetsutövare tillstånd att skörda tång, exempelvis genom generella avtal. Vad gäller privatägda vattenområden blir skörden å andra sidan beroende av på den enskilde fastighetsägarens goda vilja, vilket i förekommande fall riskerar att sätta käppar i hjulet för en eventuell tångskördsbransch och därmed försvåra för utvinnandet av ett hållbart livsmedel. I värsta fall kan näringsidkare med en genuin vilja att skörda tång på ett hållbart sätt, och som därmed inte skulle påverka havsmiljön nämnvärt, hindras från att bedriva sin verksamhet. En parallell kan dras till Bengtsson som för en diskussion kring det inkonsekventa i att svamp och bär får plockas enligt allemansrätten men inte till exempel ollon och nötter. Han menar att särbehandlingen av svamp och bär bland annat motiveras av att dessa naturprodukter torde kunna utnyttjas bättre om de inte tillfaller fastighetsägaren.²¹⁰ Samma argument kan användas för att motivera tångskörd. Skillnaden är dock att tångskörd kan ha en annan inverkan på naturmiljön än vad svamp- och bärplockning har, åtminstone vad gäller skörd av tångarter med längre återväxttid och skörd som sker med ingripande skördemetoder. Skillnaden blir särskilt påtaglig i fall av storskalig tångskörd som kan få följdkonsekvenser för andra organismer. Av miljöskäl kan det därför finnas en preventiv anledning att inte bedöma alla varianter av tångskörd på samma sätt som plockning av svamp och bär.

Om inte åverkansbestämmelsen blir tillämplig, gäller istället allemansrätten. Det blir då möjligt att skörda större mängder tång med de begränsningar som följer av 7 kap 1 § MB och praxis. Detta innebär ett hinder mot att skörda såpass mycket tång att miljön tar tydlig skada, och fastighetsägaren får i sådana fall beivra överträdelsen genom att kräva den skyldige på skadestånd. I dessa fall blir det alltså det civilrättsliga systemet som aktualiseras istället för det straffrättsliga, vilket innebär att ett skadligt tångskördande endast kan få rättsliga konsekvenser om käranden yrkar på det. Jämförelsevis kan åklagaren vid brott av åverkansbestämmelsen i vissa fall väcka åtal även om inte fastighetsägaren vill beivra brottet.²¹¹ Skadestånd i allemansrättsliga fall torde dessutom endast kunna komma i fråga då skada uppstår till följd av ett arrangerat utnyttjande av allemansrätten varefter arrangören i vissa fall kan bli skadeståndsskyldig.²¹² Eftersom den ekonomiska skadan sällan är nämnvärd framstår dessutom inte hotet om skadestånd som särskilt allvarligt.²¹³ Jämförelsevis är det lättare att beivra en överträdelse av åverkansbestämmelsen. Tröskeln för vad fastighetsägaren får tåla är dessutom lägre i dessa fall. Även av denna anledning finns det skäl att bedöma mer ingripande fall av tångskörd som åverkan istället för att låta alla sorters tångskörd omfattas av allemansrätten.

Sammanfattningsvis kan det anses vara ändamålsenligt ur ett långsiktigt perspektiv att låta 12 kap 2 a § BrB träffa alla former av tångskörd som får en betydande miljöpåverkan. En sådan tolkning kan således bedömas få hållbara konsekvenser, även om bestämmelsens genomslagskraft i skyddshänseende är beroende av dess preventiva verkan vilken riskerar att bli tämligen svag. Som konstaterats i kapitel 3 är det dock av många anledningar oklart hur 2 a § bör tolkas i förhållande till tångskörd. Detta i sig är ett problem, eftersom osäkerheten försvårar för samtliga som vill skörda tång

²¹⁰Bengtsson (1966), s 103.

²¹¹12 kap 6 § BrB.

²¹²Prop. 1997/98:45 del 1 s 306 och NJA 1996 s 495.

²¹³Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 7 kap 1 § MB.

på annans mark vilket i sin tur inte är gynnsamt för utvecklandet av en tångskördsbransch. Osäkerheten kan bedömas som ohållbar, och ett avgörande i saken är önskvärt.

Tillsvidare får osäkerheten åtgärdas genom att den som vill skörda tång i icke obetydliga mängder på enskilt vatten upprättar avtal med fastighetsägaren. Nyttjanderättsavtal kan vara en lämplig avtalsform eftersom det handlar om utvinnande av naturresurser. Nyttjanderättsavtalen präglas av avtalsfrihet, vilket innebär att det är möjligt för avtalsparterna att komma överens om att tångskörden ska bedrivas på ett sätt som inte tar tillräcklig hänsyn till eventuella naturvärden. Ett sådant avtal som löper på och efterlevs i 50 år eller mer, skulle kunna vara förödande för den biologiska mångfalden och därmed leda till ohållbara resultat. Som tur är ställs det krav på verksamheten från andra håll i MB, som till exempel de allmänna hänsynsreglerna och skyldigheten att anmäla en större tångskördsverksamhet för samråd. Dessa krav lär styra hur nyttjanderättsavtalen kommer att utformas eftersom verksamhetsutövaren kommer att få räkna med sanktioner om reglerna förbises.

Samma miljörättsliga regler behöver även iakttas av den som avser att skörda tång på egen fastighet. Därutöver innebär MB:s portalparagraf en skyldighet för fastighetsägaren att inte bruka sin fastighet för att endast tillgodose sina egna intressen.²¹⁴ Denna skyldighet medför att fastighetsägaren måste skörda sin tång på ett långsiktigt hållbart sätt. MB:s portalparagraf är dock endast ett målstadgande och lär därför inte ha något konkret inflytande på fastighetsägaren.

Av flera skäl är det därför viktigt att de allmänna hänsynsreglerna och tillsynsinstitutet leder till hållbara resultat avseende tångskörd. Detta ska undersökas i kommande avsnitt.

4.2 De allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna förmedlar krav som alla som bedriver verksamheter eller vidtar icke försumbara åtgärder ska följa, oavsett om de är anmälnings- eller tillståndspliktiga i övrigt. 2 kap MB fyller därför en mycket viktig funktion i förhållande till tångskörd eftersom det inte finns någon generell anmälnings- eller tillståndsplikt för denna företeelse. De allmänna hänsynsreglerna ska tolkas i ljuset av MB:s portalparagraf vilket i sammanhanget bör innebära att tången ska skördas på platser som är lämpliga ur hushållningssynpunkt samt på ett sådant sätt att tångbestånden består till kommande generationer och utan att skada på den biologiska mångfalden uppstår.

Mer konkret innebär de allmänna hänsynsreglerna för det första en skyldighet att skaffa sig relevant kunskap om tångskörd. Som framgått av kapitel 3 så kommer kunskapskravets stränghet främst att bero på vilken miljöpåverkan som skörden ger upphov till. Till exempel blir tångens möjligheter för återväxt särskilt viktiga då större mängder tång försvinner från ett område. Det bör därför gå att kräva att den som önskar bedriva storskalig skörd av tångarter med lång återhämtningstid skaffar sig kunskap kring vilken årstid som lämpar sig bäst för skörd samt hur geografiska förhållanden inverkar på den aktuella tångartens återhämtningsförmåga. Det är å andra sidan orimligt att ställa liknande krav på den som vill bedriva skonsam skörd i mindre skala som inte kommer att vara lika ingripande i undervattensvegetationen. Det bör dock vara rimligt att kräva att samtliga som träffas av de allmänna

²¹⁴Se avsnitt 1.7.2.

hänsynsreglerna, även privatpersoner, tar reda på hur mycket av en viss tångplanta som kan skördas utan att den tar skada och vilka redskap som är lämpliga för skörden. Bristen på säker kunskap kring vad större tångskörd får för ekologiska effekter under svenska förhållanden kan dock göra det svårt att förhålla sig till kunskapskravet. Här bör verksamhetsutövaren ta del av de utländska studier som har utförts på tångskördens miljömässiga konsekvenser, men samtidigt vara medveten om att svenska och utländska vatten skiljer sig åt i vissa hänseenden. Därför blir kravet på att vidta lämpliga försiktighetsåtgärder särskilt relevant.

Kravet på att iaktta försiktighet bör för det första få genomslag i mängden tång som skördas. Liksom har framgått av forskningen i kapitel 2 i denna uppsats bör inte mer än en tredjedel av det aktuella tångbeståndet avlägsnas. Dessutom blir kravet på att använda bästa möjliga teknik särskilt viktigt eftersom tångens möjligheter till en effektiv återväxt till stor del beror på vilken skördemetod som tillämpas. Forskning visar till exempel att det är lämpligt att tången skördas manuellt med sax. Denna skördemetod bli å andra sidan ineffektiv vid tångskörd i större skala, där skörden kan behöva utföras maskinellt. I dessa fall blir det således särskilt viktigt att verksamhetsutövaren tar reda på vilka skörderedskap som är mest skonsamma för tångplantan och som tryggar en effektiv återväxt. Eftersom möjligheterna för återväxt även skiljer sig åt beroende på tångart, behöver verksamhetsutövaren dessutom anpassa skördemetoden efter tångarternas respektive förutsättningar. Till exempel kommer det vid skörd av knöltång vara särskilt viktigt med skörderedskap som endast skördar toppen av plantan och inte skadar dess basplatta. Vid skörd av de ettåriga tångarterna som återkommer varje år behöver å andra sidan inte lika stora krav ställas på skördemetoderna, eftersom dessa arter kan skördas utan att miljön påverkas nämnvärt.

Dessutom behöver verksamhetsutövaren skörda tången på bästa möjliga plats. Detta krav styr undan tångskördsverksamheter från områden som närmar sig överutnyttjande eller annars är särskilt känsliga för påverkan, exempelvis om tångbestånden inhyser en hotad art. Det kan också innebära att tångbestånden på mer svårtillgängliga platser inte bör sköras. Skörd på sådana platser lär ändå inte leda till en avkastning som är värd besväret, och det är i så fall bättre att låta dessa tångbestånd lämnas orörda till fördel för den biologiska mångfalden. Eftersom tången tar upp tungmetaller bör tångskörden inte heller förläggas till områden som gränsar till industrier eller annan exploatering som kan ge upphov till sådana föroreningar.

De allmänna hänsynsreglerna är således flexibla och kan anpassas efter vilken sorts tångskörd som ska bedrivas. Kraven som följer av reglerna bör även leda till att viktiga naturvärden beaktas. 2 kap MB har med andra ord potential att göra tångskörden hållbar, och därmed bör även regleringen bedömas som hållbar. Visserligen mjukas kraven upp av rimlighetsavvägningen i 2 kap 7 § MB, framför allt om skörden utförs av en privatperson. En strikt bedömning kommer å andra sidan att göras om tångskörden påverkar ekologiska miljö kvalitetsnormer i negativ riktning och därmed försvårar Sveriges åtaganden enligt Ramvattendirektivet. Så skulle kunna vara fallet vid skörd av de tångarter som utgör indikatorer enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. Ramvattendirektivet kan alltså i ett enskilt fall utgöra ett argument mot rensning till följd av tångskörd. Det faktum att svenska myndigheter är skyldiga att förhindra en verksamhet som bidrar till försämringen av en kvalitetsfaktor är positivt för miljöskyddet, åtminstone i teorin.

Som framgått ovan har dock Sveriges implementering av Ramvattendirektivet kritiserats, och risken finns att bedömningarna som utförs enligt direktivet inte registrerar sådan miljöpåverkan efter skörd som utförs på andra ställen än där mätningarna görs. Detta skulle kunna leda till att tångskörd som kan försämra statusen på vattenkvaliteten trots allt inte stoppas, vilket givetvis är negativt ur hållbarhetssynpunkt. Det miljöskydd som följer av Ramvattendirektivet lär således inte få särskilt stor praktisk betydelse. Den bristande implementeringen kan dessutom få konstitutionella implikationer på ett EU-rättsligt plan eftersom EU:s strävan att uppnå en hållbar utveckling i unionen därigenom försvåras, även om den svenska regleringen inte direkt motverkar detta mål. Om implementeringen förbättras i framtiden kan direktivet däremot få större praktiska konsekvenser för tångskörd. Exempelvis skulle allt fler fall av tångskörd kunna förbjudas helt om områdena där bedömningarna sker utökas. Eftersom bedömningen görs utifrån en specifik kvalitetsfaktor finns möjlighet att ta hänsyn till kumulativa effekter av exploatering i området, vilket innebär att storskalig tångskörd såväl som tångskörd i mindre skala kan komma att förbjudas med stöd av Ramvattendirektivet.

Tångskörd för enskilt bruk lär å sin sida alltid räknas som en åtgärd som är försumbar i det enskilda fallet på grund av de begränsade volymerna som skördas. Därmed faller sådan skörd utanför de allmänna hänsynsreglernas tillämpningsområde. Trots att tångskörden i dessa fall inte medför någon nämnvärd miljöpåverkan i ett större perspektiv kan det fortfarande anses vara relevant att tången skördas med lämpliga metoder för att undvika onödig skada på tångplantorna. Som konstaterats ovan hade det dock varit orimligt att ställa rättsligt bindande krav på enskilda i dessa fall. Det viktigaste torde vara att tångskördsverksamheterna och enstaka fall av storskalig tångskörd träffas av de allmänna hänsynsreglerna, vilket även är fallet enligt dagens reglering.

Sammanfattningsvis är det möjligt att uppnå hållbara resultat utifrån de allmänna hänsynsreglerna. Avsaknaden av kunskap rörande tångskördens effekter i svenska vatten kan dock i vissa fall göra det svårt att förhålla sig till reglerna, vilket visserligen inte utgör ett rättsligt problem. Däremot utgör Sveriges bristande implementering av Ramvattendirektivet ett rättsligt problem som gör att skyddet för havsmiljön inte blir så starkt som det skulle kunna vara. Ett annat rättsligt problem som försvagar de allmänna hänsynsreglernas genomslagskraft är avsaknaden av ett tydligt kontrollansvar från myndigheternas sida. Denna avsaknad kan leda till att de positiva effekter som kan uppnås utifrån de allmänna hänsynsreglerna villkoras av verksamhetsutövarnas egenkontroll, som kan vara mer eller mindre ambitiös. Risken finns att verksamhetsutövarnas incitament att följa de allmänna hänsynsreglerna försvagas om inte myndigheterna är närvarande. Vad detta kan få för konsekvenser ska undersökas i nästa avsnitt.

4.3 Myndigheternas kontrollmöjligheter

Tångskörd utgör varken miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. En analogi med Fiskelagen tycks otänkbar utifrån uttalandena i dess proposition. Istället är det 12 kap 6 § MB som aktualiseras vid tångskörd, vilket föranleder ett krav på att vissa fall av tångskörd ska anmälas för samråd.

Tångskörd för enskilt bruk träffas inte av anmälningsplikten eftersom det enskilda skördandet inte

kommer att få effekter som uppgår till den miljöpåverkan som aktualiserar anmälningsplikten. Även om de skördemetoder som tillämpas inte är ändamålsenliga för tångarten i fråga lär de skador som kan uppstå till följd av sådan skörd endast ha en lokal påverkan som bedöms som försumbar, eftersom den totala volym tång som skördas är marginell i förhållande till det som lämnas kvar. Det framstår vidare som orimligt att skörd för husbehov skulle vara anmälningspliktigt, just på grund av den bagatellartade inverkan som sådan skörd kan få på naturmiljön.

Om lagstiftningen tolkas brett torde däremot de flesta fall av tångskörd som ensamma kan få menlig inverkan på havsmiljön samlas upp av anmälningsplikten för samråd. Länsstyrelsen får därmed en insikt i hur mycket tång som skördas, av vem och inom vilka områden. Länsstyrelsen får även en möjlighet att se till att tången skördas på lämpliga platser och på sådana sätt som är ändamålsenliga i förhållande till den aktuella tångartens förutsättningar för återväxt. Då tolkningsutrymme uppstår har Länsstyrelsen möjlighet att beakta MB:s portalparagraf vilket motiverar att långsiktiga och hållbara bedömningar görs.²¹⁵ På så sätt kan såväl överutnyttjande av tångbestånden som skördemetoder som skadar tångplantorna undvikas, vilket minimerar risken för negativ miljöpåverkan. Eftersom samrådet inte får någon rättsverkan så finns även en möjlighet att ingripa mot tångskörden i efterhand.²¹⁶ Detta kan visserligen skapa osäkerheter för en verksamhetsutövare, men framstår ändå som rimligt eftersom målet med tillsynen ju är att MB:s syfte följs och inte att verksamheter som kan medföra olägenheter för miljön ska få fortsätta förbehållslöst.²¹⁷ Denna reglering förefaller således kunna leda till hållbara resultat, åtminstone i fall av större tångskörd som tydligt faller inom bestämmelsens tillämpningsområde.

Det finns dock en gråzon avseende sådan skörd som inte är försumbar men som inte heller innebär en väsentlig ändring av naturmiljön och som därför inte behöver anmälas. Så skulle till exempel kunna vara fallet för skörd av tångarter med lång återväxttid i större mängder än för husbehov. Tångskörd är än så länge en relativt liten företeelse, och sannolikt ligger de stora tångskördsverksamheterna långt fram i tiden. Det är därför mer sannolikt att de verksamheter som kommer att uppstå inom den närmsta framtiden kommer att skörda mindre mängder tång och därmed inte träffas lika tydligt av anmälningsplikten för samråd. Av propositionen till MB framgår visserligen att anmälan för samråd ska ske i alla tveksamma fall, ”även om verksamhetsutövaren själv anser att ändringen av naturmiljön inte är till skada.”²¹⁸ Detta framgår dock inte tydligt av själva lagtexten, och frågan uppstår därmed om tillit kan fästas vid att en anmälan faktiskt görs vid tångskörd i mindre skala då verksamhetsutövaren inte anser att en väsentlig ändring av naturmiljön kan uppstå till följd av skörden. Eftersom det är viktigt för möjligheterna till återväxt att även mindre tångskördsverksamheter utförs med metoder som är lämpliga för tångarten i fråga, så finns det ett värde i att också dessa verksamheter anmäls för samråd. Det är även angeläget att inte för stora delar av ett tångbestånd avlägsnas. Om intresset för tångskörd växer sig större och flera mindre tångskördsverksamheter startar i närliggande områden, riskerar menliga kumulativa effekter att uppstå. Tångbestånden kan exempelvis minska eller i värsta fall överutnyttjas, vilket i sin tur skulle få följdkonsekvenser för de organismer som livnär sig i eller av tångbältena. Visserligen har

²¹⁵Michanek & Zetterberg (2017), s 99 f.

²¹⁶Ibid., s 253.

²¹⁷26 kap 1 § MB.

²¹⁸Prop. 1997/98:45 del 2 s 150.

verksamhetsutövarna enligt de allmänna hänsynsreglerna en plikt att inte bedriva tångskörd i områden som är olämpliga, vilket innefattar områden där tångbestånden riskerar att överutnyttjas. Avsaknaden av ett tydligt tillsynsansvar för tångskördsverksamheter kan dock som sagt försvaga de allmänna hänsynsreglernas genomslagskraft. Dessutom krävs enligt dagens reglering att tillsynsmyndigheten blir tipsad om mindre tångskördsverksamheter eller utför kontroll *ex officio* för att denna ska kunna ingripa mot tångskörd som bedrivs i olämpliga områden. Tillsynsmyndigheten går därmed miste om möjligheten att kontrollera de mindre tångskördsverksamheterna i förväg.

Sammantaget kan myndigheternas bristande möjlighet till kontroll i dessa fall leda till att en svaghet i skyddet av den biologiska mångfalden uppstår, vilket i sin tur kan leda till en mer akut problembild om intresset för tångskörd fortsätter att växa. Detta kan anses vara problematiskt ur hållbarhets-synpunkt. Vidare bör det vara lättare för myndigheterna att överblicka konsekvenserna av vad ett samlat skördande i ett visst område får för effekter, än att enskilda verksamhetsutövare ska behöva skaffa sig insikt i vad andra tångskördsverksamheter i närheten har för miljöpåverkan.

Dagens reglering framstår därför som mindre hållbar när det kommer till skörd av tång i mindre mängder. Det kan således ifrågasättas huruvida anmälan för samråd är tillräckligt för att trygga en hållbar utveckling av tångskördandet. En lagstadgad och generell anmälningsplikt specifikt för tångskörd över en viss bestämd mängd skulle exempelvis fånga upp även de mindre tångskördsverksamheterna och därmed bidra till att motverka sådana kumulativa effekter som diskuterats ovan. En sådan anmälningsplikt hade även förstärkt genomdrivandet av de allmänna hänsynsreglerna samt skickat en signal om företeelsens potentiellt miljöskadliga verkningar. Om det uppstår intresse för maskinell skörd liknande den som utförs i Norge, så framstår däremot både anmälan för samråd och en generell anmälningsplikt som otillräckliga eftersom sådan skörd på grund av sin stora miljöpåverkan alltid bör föregås av en obligatorisk och noggrann förprovning. Det kan därför finnas skäl att göra sådan tångskörd tillståndspliktig.²¹⁹ Frågan om hur tångskörd bör regleras i framtiden diskuteras mer ingående i kapitel 5.

Något annat som också försvagar kontrollens effektivitet är att det saknas riktlinjer på hur tångskördandet ska få gå till för att vara hållbart. Sådana riktlinjer skulle behövas tas fram så myndigheterna får kännedom om hur de ska förhålla sig till tångskörd. I avsaknad av specifika riktlinjer finns endast det allmänna kravet på att de verksamheter och åtgärder som behöver anmälas för samråd ska förhålla sig till MB:s krav, vilket kan förefalla tämligen vagt. Riktlinjerna behöver vara tydliga och specifika för att önskad effekt ska kunna uppnås, och bör även anpassas för de olika ekologiska förhållandena längs Sveriges kust. För detta krävs att forskning fastställer vad tångskörd i svenska vatten får för ekologiska konsekvenser och hur mycket skörd bestånden tål. I väntan på resultaten kan avstamp göras i utländska studier.

Sammanfattningsvis finns flera brister i regleringen av myndigheternas möjlighet till kontroll av tångskörd vilket kan få ohållbara konsekvenser om intresset för tångskörd växer sig större.

²¹⁹Michanek & Zetterberg (2017), s 108.

4.4 Områdesskydd och fridlysning

Eftersom strandskyddet kan vara utökat upp till 300 meter, vilket till exempel ofta är fallet längs Bohuskusten, har det potential att utgöra ett relevant och generellt hinder mot viss tångskörd.²²⁰ Det bör anses vara klart att skonsam tångskörd och skörd av ettåriga tångarter kan utföras inom strandskyddade områden, eftersom sådan skörd inte torde inverka på strandskyddets syften. Det är däremot oklart huruvida storskalig skörd kommer att bedömas som förbjuden eller inte. I den mån skördens ekologiska konsekvenser anses som oöverkomliga i förhållande till strandskyddets syften, så kommer skörden med största sannolikhet att träffas av förbudet mot att väsentligt förändra livsvillkoren för flora och fauna. Detta innebär att det måste finnas en möjlighet för dispens för att storskalig skörd ska få bedrivas inom det strandskyddade området.

Om inte tångskördsverksamheten kan bidra med såpass många arbetstillfällen att den kan anses utgöra ett angeläget allmänt intresse, kan det vara svårt att få dispens för verksamheten i de områden som är intressanta för tångskörd. I så fall innebär de smala dispensmöjligheterna ett mycket starkt skydd av den biologiska mångfalden. Detta skydd framstår emellertid som inkonsekvent, dels med tanke på att tångskörd inte lär hindra allmänhetens tillträde till området annat än vid själva skörden, och dels eftersom det är möjligt att få dispens för andra åtgärder som innebär permanenta rubbningar av djur- och växtarters livsvillkor. Detta beror antagligen på att lagstiftaren inte hade tångskörd i åtanke vid utformandet av dispenserreglerna. En annan aspekt som får bristen på möjligheterna till strandskyddsdispens att framstå som problematisk är att tångskörden, och därmed även utvinnandet av ett livsmedel som av många skäl är fördelaktigt ur klimathänseende, därigenom försvåras.

Å andra sidan uppstår frågan om det verkligen kan anses hållbart att tillåta tångskörd som kan åstadkomma en ”väsentligt förändring” av livsvillkoren för floran eller faunan i havsområdena. Det tycks rimma illa med kravet på att MB:s bestämmelser ska tillämpas så att miljön skyddas mot skador och olägenheter, vilket följer av MB:s portalparagraf. Liksom framgår av studierna i kapitel 2 i denna uppsats bedöms dock storskalig skörd kunna utföras på ett sätt så inga större negativa konsekvenser uppstår i längden. Om detta stämmer bör sådan skörd kunna bedömas som hållbar i ett långsiktigt perspektiv, och det blir då givetvis problematiskt om skörden likväl skulle träffas av förbudet vid en bedömning eftersom ett starkt skydd i dessa fall vore oproportionerligt.

I övrigt finns flera olika områdesskydd som beroende på skyddssyftet med området i fråga kan inskränka möjligheten till tångskörd. Skyddet för den biologiska mångfalden kan vara starkt, till exempel om föreskrifterna till ett naturreservat förbjuder all form av tångskörd. Om ett områdesskydd förhindrar tillträde till en viss plats, vilket indirekt omöjliggör tångskörd, kan skyddet också bedömas som starkt.

I andra fall kan skyddet vara svagare. Exempelvis torde biotopskyddsområden endast utgöra hinder för storskalig tångskörd och skörd med felaktiga metoder, eftersom skonsam skörd i mindre skala sällan torde inverka negativt på skyddsintressena. Det innebär att även om biotopskyddsområden kan utses i områden som är intressanta för tångskörd, så bör de inte få särskilt stor betydelse som hinder.

²²⁰Länsstyrelsen Västra Götalands län, Strandskydd, n.d., <http://www.lansstyrelsen.se/VastraGotaland/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/strandskydd/Pages/strandskydd.aspx> (hämtad 2017-12-11).

Biotopskyddsområden är dessutom små, och lär även av den anledningen få en begränsad betydelse för tångskörd. Vidare kan möjligheterna till dispens i vissa fall få ett starkare skydd av den biologiska mångfalden att framstå som svagt. Som sagt lär dock inte dispens meddelas för tångskörd inom de skyddade områdena eftersom särskilda skäl antagligen saknas.

Om det enskilda områdesskyddet har bildats med stöd av Art- och habitatdirektivet, blir skyddet däremot starkare på grund av den omfattande tillståndsprövningen som aktualiseras då en verksamhet kan komma att påverka det aktuella skyddsintresset. Däremot hindras sannolikt endast större skörd även av dessa bestämmelser, eftersom skörd i mindre skala inte torde påverka miljön i området på ett betydande sätt. Möjligen blir det dock inte fråga om ett praktiskt hinder eftersom skördens negativa påverkan på det skyddade området i många fall torde kunna bedömas som temporär. Det uttalas i doktrinen att sådan inverkan kan accepteras, trots att det faktum att vissa specifika habitat har pekats ut i direktivet bör innebära att det vore ohållbart att förstöra dem. Liksom i frågan om strandskyddsdispens skulle en temporär skada å andra sidan kunna anses överkomlig i miljöhänsende. Inte heller tycks temporära skador stå i strid med EU:s mål om en hållbar utveckling, vilket enligt Europeiska Rådet innebär att bemötandet av kommande generationers behov inte får äventyras. I ljuset av detta förefaller det rimligt att i sådana fall tillåta verksamheten. Eftersom syftet med direktivet är att skydda den biologiska mångfalden och upprätthålla en hög skyddsnivå i de utpekade områdena, bör dock tillåtandet av en större tångskördsverksamhet föregås av en noggrann förprovning och avvägning mellan de konkurrerande intressena.

Vad gäller växtskyddsområden och fridlysning enligt 8 kap MB så torde inte dessa utgöra något hinder mot tångskörd i dagsläget, annat än på indirekta sätt. Det är däremot tänkbart att just dessa skyddsmöjligheter blir användbara om intresset för tångskörd leder till ett intensivt och potentiellt skadligt utnyttjande av tångbestånden i framtiden. Det finns i sådana fall en möjlighet att med stöd av 8 kap MB förbjuda skörd av särskilt attraktiva tångarter, såväl för kommersiella ändamål som utöver en viss volym, under förutsättning att förbudet utformas proportionerligt.²²¹ Liksom vid beivrande av överträdelser av åverkansbrottet torde det dock vara svårt att identifiera en person som bryter mot fridlysningsbestämmelserna, åtminstone då skörden utförs av privatpersoner. Även i dessa fall kan en informationskampanj bidra till bestämmelsernas genomslag. För att komplettera en eventuell fridlysning skulle dessutom inrättandet av växtskyddsområde kunna vara aktuellt i särskilt utsatta områden. På detta sätt torde det vara möjligt att få till ett relativt långtgående skydd av den biologiska mångfalden i de fall då det bedöms som nödvändigt. Det bör dock påpekas att detta är en reaktiv lösning, och det mest hållbara är givetvis att undvika att ett sådant skadligt utnyttjande över huvud taget uppstår.

Sammanfattningsvis finns regler i MB som i nödvändiga fall slår vakt om naturvärden i särskilt skyddsvärda miljöer, och utgör en del av skyddsnätet för den biologiska mångfalden. Reglerna kan därför i ett enskilt fall inskränka möjligheterna att skörda tång. I de fall en prövning av verksamheten kommer till stånd genom en dispensansökan eller genom anmälan för samråd, lär relevanta naturvärden beaktas och tångskörden hindras om det anses vara nödvändigt. En sådan prövning torde leda till hållbara resultat i förhållande till de specifika skyddsintressena. Vidare kan det till och med

²²¹Se Bengtsson m.fl. (Zeteo), kommentaren till 8 kap 2 § MB.

anses vara fördelaktigt ur hållbarhetssynpunkt att tångskörd utförs i närheten av skyddade områden så länge det aktuella skyddsintresset inte påverkas negativt, eftersom de fredade områdena kan utgöra tillflykt för de arter vars livsmiljö minskar till följd av skörden.

Däremot är de skyddade områdena i minoritet i förhållande till de områden som inte skyddas med stöd av 7 kap MB. Därför kan nämnda områdesskydd inte anses utgöra ett större hinder för tångskörd i ett övergripande perspektiv. Det skulle också betyda att om mycket intensiv skörd bedrivs i de oskyddade områdena, så kommer skyddet av den biologiska mångfalden i de skyddade områdena inte få så stor betydelse på det stora hela. Som konstaterats ovan så kan reglerna om områdesskydd och fridlysning visserligen även utgöra viktiga instrument i skyddsarbetet ifall tångskörden i ett visst område blir såpass intensiv att ekologiska obalanser observeras. Hållbarhetsaspekten motiverar dock att sådana obalanser motarbetas på ett preventivt plan, vilket ställer krav på att regleringen av själva tångskörden tillåter långsiktiga hänsynstaganden.

4.5 Hushållningsbestämmelserna

Hushållningsbestämmelserna träffar storskalig tångskörd, men inte skonsam skörd i mindre skala och definitivt inte skörd för husbehov. Bestämmelserna ska tolkas utifrån MB:s portalparagraf vilket vid en första anblick kan tyckas innebära att inget utrymme ges för acceptandet av tångskörd som riskerar få stora konsekvenser för miljön. Dessutom kan bestämmelserna användas för att lokalisera verksamheterna till bästa plats inom aktuellt område, vilket innebär att en avvägning kan göras mellan miljöintresset och det enskilda intresset att bedriva tångskörd.

Något som däremot talar för att mycket stor skörd ändå ska få bedrivas i områden som enligt hushållningsbestämmelserna i första hand ska avsättas åt andra intressen, är samhällsekonomiska och enskilda intressen vilka enligt förarbetena kan ges övervägande tyngd i bedömningen enligt både 3 och 4 kap MB. Dessutom ger undantaget för utvecklandet av lokalt näringsliv i 4 kap 1 § MB en stor möjlighet att bortse från miljöintressen och tillåta verksamheter som går hårt åt den biologiska mångfalden i tångbältena.

Hushållningsbestämmelserna torde därför inte utgöra något större hinder mot tångskörd, och innebär inte heller ett särskilt starkt miljöskydd. Detta är visserligen inte så konstigt med tanke på att bestämmelserna har ursprung i den gamla Naturresurslagen och huvudsakligen är en exploateringslagstiftning.²²² För verksamhetsutövare som önskar bedriva storskalig skörd är det givetvis goda nyheter att dessa bestämmelser till och med kan användas för att få verksamheten till stånd. För att tångskörden ska bedömas som hållbar måste dock dess inverkan på den biologiska mångfalden beaktas. Eftersom tillräcklig hänsyn inte tycks kunna tas till miljöintressen inom ramen för hushållningsbestämmelserna så framstår de som otillfredsställande ur ekologisk hållbarhetssynpunkt. Det är därför desto viktigare att övrig reglering lever upp till den skydds nivå som behövs för att hållbara resultat ska kunna uppnås.

²²²Michanek & Zetterberg (2017), s 142.

4.6 Tångskörd för husbehov

Tångskörd för husbehov är antagligen såpass småskalig att den faller utanför de flesta av reglerna som redogjorts för ovan, oavsett om skörden utförs skonsamt eller inte. Sannolikt utgör detta inget problem eftersom skörd i sådan ringa omfattning inte torde leda till någon negativ inverkan på naturmiljön. Bristen på reglering av enskild skörd kan dock möjligen bli problematisk om trenden att skörda tång växer sig riktigt stor. Skonsam skörd där exempelvis bara skott från tångplantan skördas eller skörd av ettåriga tångarter med snabb återhämtningstid lär visserligen inte få några negativa effekter i längden. Däremot skulle extrema fall av intensiv skörd av fleråriga tångarter med längre återhämtningstid kunna leda till ett massutnyttjande. Privatpersoner lär främst skörda tången i de grunda, lättillgängliga vikarna som utgör barnkammare och skydd för många fiskarter och andra vattenlevande organismer. Ett massutnyttjande skulle tillsammans med tångens långsamma återhämtningsförmåga därför vara förödande för dessa arter. Ett sådant scenario förefaller dock osannolikt eftersom det krävs en mycket stor påfrestning på tångbestånden innan sådana effekter uppstår. I jämförelse med intresset från privatpersoner att ta vara på andra naturprodukter, vilket inte är såpass starkt att gränsen för överutnyttjande är nära, framstår scenariot också som osannolikt. Visserligen har fritidsfiske i vissa fall närmast sig överutnyttjande varvid inskränkningar i fisket har behövt meddelas.²²³ Det kan dock ändå inte bedömas som troligt att tångskörd för husbehov skulle leda till ett överutnyttjande, åtminstone inte inom en överskådlig framtid.

Eftersom risken för långtgående skador på tångbältena tycks såpass osannolik, finns det inte heller anledning att anse det vara ohållbart att skörd för husbehov inte regleras. Om det enskilda skördandet mot förmodan skulle leda till ohållbara konsekvenser kan ett alternativ vara att med stöd av 8 kap 2 § MB tillåta tångskörd upp till och med en viss mängd för att förhindra plundring av de mest attraktiva tångarterna. Liksom diskuterats ovan kan skyddet i nödvändiga fall förstärkas i enskilda områden genom bildandet av växtskyddsområden. Det finns alltså rättsliga möjligheter att begränsa enskild skörd om det skulle leda till ett massutnyttjande.

Eftersom begreppet ”skörd för husbehov” är tämligen vagt hade det däremot varit fördelaktigt med ett klagörande kring hur mycket en enskild har rätt att skörda, framför allt om tångskörd utöver en viss volym kan utgöra åverkan. I sådana fall är det givetvis viktigt att enskilda informeras om detta och var gränsen går för tillåten skörd. Det måste nämligen anses positivt ur hållbarhetssynpunkt att enskilda tar vara på naturprodukter eftersom det främjar omställandet av våra matvanor till mindre klimatpåverkande alternativ. Det är därför bra om det tydliggörs hur mycket den enskilde får skörda utan att drabbas av eventuella sanktioner.

4.7 Sammanfattning

Målet om en hållbar utveckling är erkänt både inom internationell och svensk rätt och förutsätter ett långsiktigt tänkande. Den ekologiska dimensionen av begreppet innefattar bevarandet av den biologiska mångfalden, och för att tångskörd ska kunna bedrivas hållbart får följaktligen inte den

²²³Se t.ex. Havs- och vattenmyndigheten, Hummerfiske – regler för 2017, 2013-12-04 (uppdaterad 2017-12-07), <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/sport--och-fritidsfiske/fiskeregler/regler-och-information-till-skydd-av-arter/hummerfiske---regler.html> (hämtad 2017-12-13).

biologiska mångfalden lida nämnvärd skada.

I vissa hänseenden är regleringen hållbar i dagsläget. Det finns möjligheter att freda områden som blir särskilt utsatta för tångskörd, och de allmänna hänsynsreglerna är flexibla och tillåter att långsiktiga hänsynstaganden görs.

Om trenden att skörda tång växer sig större är det däremot möjligt att problem kan uppstå. Många fall av mindre skörd som inte måste anmälas för samråd riskerar att leda till kumulativa effekter i havsmiljön. Eftersom det inte finns ett explicit tillsynsansvar vid tångskördsverksamheter finns även en risk att genomdrivandet av MB:s regler, framför allt de allmänna hänsynsreglerna, försvagas. Myndigheternas möjligheter till kontroll framstår i dessa fall som bristfälliga. Ifall intresse för maskinell tångskörd tar fart i Sverige framstår dessutom kravet på anmälan för samråd som otillräckligt. Tångskörd i mycket stor skala torde inte heller påverkas nämnvärt av hushållningsbestämmelserna, något som kan bedömas som en svaghet ur ekologisk hållbarhetssynpunkt.

Det finns även många osäkerhetsmoment. Till exempel är det oklart om tångskörd omfattas av allemansrätten eller om det över en viss volym kan utgöra åverkan. Ett förtydligande härom är önskvärt. Det är även oklart hur frågan om strandskyddsdispens skulle behandlas i fall av storskalig skörd. Slutligen gör bristen på kunskap kring tångskörd i svenska vatten att en effektiv kontroll från myndigheternas sida försvåras.

Det finns alltså många moment som gör att dagens reglering av tångskörd inte framstår som hållbar i längden. Bristerna kan anses härröra från avsaknaden av en specifik reglering av tångskörd. Hur tångskörden bör regleras för att kunna bedrivas hållbart diskuteras i nästa kapitel.

5 VAD HÄNDER I FRAMTIDEN?

Vissa oklarheter och svagheter har identifierats i genomgången av rättsreglerna rörande tångskörd och deras förhållande till hållbar utveckling. I förevarande kapitel diskuteras hur dessa brister kan åtgärdas. Jag gör dock inte anspråk på att landa i en fullständig redogörelse av tänkbara lösningar, utan även andra effektiva och fördelaktiga alternativ kan givetvis finnas. En del i diskussionen är att göra en kort utblick mot de norska och danska rättsordningarna där tångskörd på olika sätt regleras. Framför allt i Norge har regleringen föranletts av en väl utvecklad tångskördsbransch.²²⁴ Eftersom de norska och danska rättsordningarna är starkt besläktade med den svenska rättsordningen är en sådan utblick ändamålsenlig och kan bidra med inspiration till en svensk reglering av tångskörd.

5.1 En hållbar reglering av tångskörd

Som framgått av denna uppsats så saknas det uttrycklig reglering om tångskörd. Även om nuvarande lagstiftning fångar upp många fall av tångskörd, så börjar ett behov av en uttrycklig reglering uppstå till följd av det växande intresset att ta vara på tången. Behovet motiveras dels av miljöskäl och dels av säkerheten för verksamhetsutövarna. Vidare beror behovet av reglering på vad för sorts tångskörd det är fråga om. Exempelvis är det mer angeläget att storskalig skörd och skörd av arter med lång återväxttid fångas upp av någon form av reglering än skörd av tångarter med kort återväxttid.

En reglering av tångskörd bör utformas utifrån försiktighetsprincipen, och en särskilt stor försiktighet är påkallad innan forskning har fastställt hur tångbestånden och övrig havsmiljö påverkas av skörden. Regleringen bör vidare bedömas som hållbar om den å ena sidan tar hänsyn till naturvärden och tillåter tillsyn i nödvändiga fall, samt å andra sidan ställer rimliga och ändamålsenliga krav på de som berörs av den. Bevarandet av den biologiska mångfalden bör dock väga tungt eftersom det handlar om utnyttjandet av naturresurser. Visserligen torde inte en verksamhetsutövare som bedriver tångskörd ha intresse i att exempelvis tillämpa skördemetoder som inte tar hänsyn till tångens återväxtpöjligheter, eftersom det hade varit föga lönande för verksamheten om tångbestånden försvinner. Det vore dock önskvärt för miljöskyddets skull om hinder uppställdes mot skadliga skördemetoder och andra inslag som kan göra tångskörden ohållbar.

5.2 Tångskörd för husbehov

Småskalig tångskörd för husbehov slipper undan de allra flesta regler vilket som sagt inte torde utgöra något större problem i dagsläget. Eftersom det måste bedömas som positivt ur miljösynpunkt att naturprodukter tas tillvara på ett ansvarsfullt sätt, kan det dock behöva klargöras att tång får sköras för husbehov i vissa mängder och på vissa sätt. I detta sammanhang blir det också relevant med ett tydliggörande kring huruvida tångskörd utöver en viss volym kan utgöra åverkan, och vilka fall av tångskörd som i så fall omfattas av åverkansbestämmelsen. Denna information skulle exempelvis kunna förmedlas genom myndighetspublikationer.

²²⁴År 2010 skördades ca 150 000 ton kelp och 15 000 ton knöltång i Norge, vilket främst används för tillverkningen av förtjockningsmedlet alginat och för tångmjöl, se Indergaard (2010), s 24.

Om tångskörd blir mycket populärt i framtiden så finns däremot en risk att stora mängder tång kommer att skördas i grunda vatten med rik biologisk mångfald. Liksom har konstaterats i föregående kapitel så är det dock inte sannolikt att ett massutnyttjande av tångbestånden uppstår. Om så ändå sker, kan konsekvenserna hindras redan med nuvarande reglering genom exempelvis fridlysning, inrättandet av vissa områdesskydd och informationskampanjer.

I övrigt tycks det vara svårt att finna rimliga sätt att reglera tångskörd av enskilda personer. För det första är det inte skäligt att kräva att varenda person som önskar skörda tång för husbehov vid enstaka tillfällen anmäler detta till en tillsynsmyndighet eller upprättar avtal med fastighetsägaren. För det andra förefaller det svårt att finna rimliga och effektiva ekonomiska styrmedel för att indirekt adressera tångskörd för husbehov. Det enda alternativ som tycks tänkbart är just informativa styrmedel i form av exempelvis informationskampanjer om hur tångskörd bör bedrivas för att bedömas som hållbar. Nackdelen med sådana styrmedel är dock att de förutsätter att människorna faktiskt tar till sig informationen. Eftersom skörd för husbehov som sagt oftast torde få obetydliga miljömässiga konsekvenser finns å andra sidan inte något större behov av ytterligare reglering, åtminstone inte i dagsläget.

5.3 Tångskörd inom enskilt vatten

Vad gäller skörd inom enskilt vatten så krävs det till att börja med ett klagörande från myndigheternas sida om huruvida tångskörd omfattas av allemansrätten. Om vissa fall av tångskörd istället ska anses utgöra åverkan krävs att den som vill bedriva sådan tångskörd i mer än obetydlig omfattning upprättar någon form av avtal med fastighetsägaren. Även i Norge behöver den som vill skörda tång inom privatägt område ingå avtal med fastighetsägaren. Det finns därför skäl att undersöka hur denna situation regleras där.

De norska avtalen för tångskörd inom privatägt område ska ange hur mycket tång som verksamhetsutövaren får skörda, och måste förnyas inför varje skördetillfälle inom området. Ersättning ska utgå till fastighetsägaren. Verksamhetsutövaren utför egenkontroll och är skyldig att iaktta eventuella miljöskydd. Däremot är verksamhetsutövaren inte skyldig att lämna in utredningar på skördens miljöpåverkan eller annan dokumentation till de norska myndigheterna. Skörd får ske var fjärde till sjätte år.²²⁵

Med den norska regleringen som förebild skulle ett alternativ kunna vara att låta ett särskilt avtal med vissa formkrav, och alltså inte vanliga nyttjanderättsavtal, krävas för tångskörd. Det är rimligt att avtalet innefattar en klausul om att ersättning ska utgå till fastighetsägaren, eftersom tången har ett ekonomiskt värde som efter skörden kommer att tillfalla verksamhetsutövaren. Vidare får det anses som positivt ur hållbarhetssynpunkt att omfattande tångskörd endast får ske inom samma område inom ett visst tidsintervall och att avtalet måste förnyas inför varje sådant skördetillfälle. Här skulle ett krav kunna införas på att förnyandet av avtalet måste föregås av en prövning av de ekologiska förutsättningarna för skörd i det enskilda fallet. Vilket tidsintervall som ska tillämpas bör dock vara

²²⁵Meland, Marte & Rebours, Celine, The Norwegian Seaweed Industry – Work Package 1&2, Netalgae, 2012
http://www.netalgae.eu/uploadedfiles/Norwegian_seaweed_industry_WP12.pdf (hämtad 2017-12-16), s 10.

beroende av hur ingripande skörden är för undervattensvegetationen. Om mindre mängder tång ska sköras med skonsamma metoder bör det exempelvis vara tillåtet att skörda betydligt oftare än var fjärde till sjätte år. Sannolikt skulle sådan skörd kunna utföras flera gånger under ett och samma år utan att få en negativ miljöpåverkan i området. I dessa fall förefaller det även mindre rimligt att avtalet måste förnyas inför varje enskilt skördetillfälle. Istället skulle avtalet till exempel kunna förnyas säsongsvis.

Utifrån försiktighetsprincipen kan det dock uppfattas som en brist i den norska regleringen att ingen dokumentation behöver meddelas till myndigheterna. Eftersom tångbälten utgör så viktiga habitat kan det vara att föredra att myndigheterna på något vis får kännedom om verksamheterna och dess miljöpåverkan. Ett av formkraven skulle exempelvis kunna vara att avtalet anmäls till en tillsynsmyndighet som därefter får avgöra om den mängd tång som planeras att sköras och skördemetoderna som ska användas föranleder ett ingripande. Att avtalet anmäls löser även det möjliga problemet i att det allmänna enligt nuvarande reglering kan sakna insikt i vilka och hur många fall som en fastighetsägare upplåter nyttjanderätt för sådan tångskörd som inte behöver anmälas för samråd. Vidare bör ett avtal innehålla ett krav på att ändamålsenlig utrustning används vid skörden.

Jämfört med dagens nyttjanderättsavtal har denna avtalskonstruktion, med rätt avtalsvillkor, större potential att leda till att tångskörd inom enskilt vatten bedrivs på ett hållbart sätt. De båda avtalskonstruktionerna har dock den gemensamma nämnaren att skörden blir beroende av att fastighetsägaren faktiskt går med på en upplåtelse, vilket kan hämma skörden. Om tångskörd är något som det allmänna vill främja, beror å andra sidan den praktiska storleken på detta problem på hur stora delar av Sveriges enskilda vattenområden som ägs av privatpersoner respektive stat eller kommun. I de fall då det allmänna är fastighetsägare kan generella avtal med villkor liknande de som beskrivits ovan tas fram och som får gälla om en verksamhetsutövare vill skörda tång på fastigheten.

Inom gränsen för enskilt vatten gäller även strandskyddet. Ett starkt strandskydd kan upplevas som ett hinder för de verksamhetsutövare som önskar skörda större mängder tång och därigenom försvåra för utvinnandet av ett hållbart livsmedel. I det fall storskalig tångskörd leder till en väsentlig men temporär förändring av florans och faunans livsvillkor som även bedöms som överkomlig i miljöhänsende, kan det finnas skäl att öppna upp för en dispensmöjlighet. Enligt försiktighetsprincipen bör detta dock göras först efter att forskning har säkerställt att dispens i dessa fall är rimligt och förenligt med målet om en hållbar utveckling. Om forskningen å andra sidan visar att såpass storskalig skörd leder till ohållbara konsekvenser bör den inte få utföras över huvud taget.

5.4 Tångskörd på allmänt vatten

Tångskörd på allmänt vatten blir sannolikt aktuellt först om ett intresse för maskinell skörd med trål uppstår, eftersom vattnet i dessa områden oftast torde vara såpass djupt att manuell tångskörd blir för omständlig. Eftersom maskinell skörd kan ha stor inverkan på ekosystemen kan det uppfattas som en svaghet att det i dagsläget inte utgör en processförutsättning att verksamhetsutövaren har rådighet över det aktuella vattenområdet. Detta torde dock inte utgöra en reell svaghet eftersom verksamhetsutövaren likväl bör ansöka om rådighet för den civilrättsliga trygghetens skull. Däremot kan det finnas

anledning att reglera maskinell tångskörd specifikt, eftersom sådan skörd är ett betydligt större projekt än manuell skörd och som dessutom orsakar ett större ingrepp i havsmiljön. Den norska regleringen av tångskörd på allmänt vatten kan då tas som förebild.

Norsk tångskörd på allmänt vatten regleras i *Forskrift om høsting av tang og tare*²²⁶. Enligt denna föreskrift krävs först och främst tillstånd från staten. Skörd är endast tillåtet på max 20 meters djup, och får ske vart femte år inom ett visst område. Vidare ska skördeutrustningen vara anpassad för ändamålet och behöver registreras. Skörden får fortsätta så länge inga negativa miljömässiga effekter observeras eller någon invänder mot den. Verksamhetsutövaren ska notera och årligen rapportera tiden och platsen för skörden samt vikten på tången som skördats. Tillsyn utförs över verksamheten. Underordnade myndigheter har kompetens att meddela ytterligare föreskrifter anpassade efter regionala förhållanden. En verksamhetsutövare som vill skörda tång inom ett nytt område ska lämna in en ansökan härom och är skyldig att visa att skörden kan utföras på ett hållbart sätt. Denna ansökningsprocess kan ta flera år. Myndigheten som prövar ansökan tar även hänsyn till andra intressenter i aktuellt område. Tillslut fattas beslut om hur mycket tång som får skördas samt när och var, inom en period om ett år. Avslutningsvis är föreskrifterna straffsanktionerade.²²⁷

Den norska regleringen framstår som väl genomtänkt då den å ena sidan tar hänsyn till miljövärdena och möjliggör för effektiv kontroll, och å andra sidan förefaller ställa rimliga krav på verksamhetsutövaren. Visserligen kommer det enligt denna modell att ta tid innan skörden får komma igång eftersom de ekologiska konsekvenserna av skörden i aktuellt område först måste kartläggas. Ansökningsprocessen måste dock anses vara nödvändigt för att skörden ska bli hållbar och är dessutom förenlig med försiktighetsprincipen. Denna reglering har således potential att leda till hållbara resultat och utgör därmed en god förebild om behov av motsvarande regler skulle uppstå i Sverige. Det bör i så fall även framgå av en sådan lag, eller av föreskrifter meddelade med stöd av lagen, att tångarterna ska skördas på sådana sätt som passar deras individuella förutsättningar för återväxt. Som konstaterats i ovanstående avsnitt så bör dock maskinell tångskörd inte få utföras i Sverige förrän forskning har säkerställt att sådan skörd inte kan få oacceptabla miljömässiga konsekvenser för den svenska havsmiljön.

5.5 Utvidgning av Fiskelagen

Ett annat alternativ som adresserar skörd både inom enskilt och på allmänt vatten samt såväl näringsidkare som enskilda personer, är att låta skörd av tång inkluderas i Fiskelagen. Så har tångskörd exempelvis reglerats i Danmark. Av den danska fiskelagen följer nämligen ett bemyndigande till myndigheten *Miljø- og fødevareministeren* om att meddela särskilda regler kring alger.²²⁸

²²⁶FOR-1995-07-13-642 Forskrift om høsting av tang og tare, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-07-13-642> (hämtad 2017-12-19).

²²⁷1–16 §§ FOR-1995-07-13-642 och Meland, Marte & Rebours, Celine, The Norwegian Seaweed Industry – Work Package 1&2, Netalgae, 2012 http://www.netalgae.eu/uploadedfiles/Norwegian_seaweed_industry_WP12.pdf (hämtad 2017-12-16), s 9 f.

²²⁸ § LBK nr 764 af 19/06/2017 Bekendtgørelse af lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven), <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=191988> (hämtad 2017-12-19).

För Sveriges del skulle en utvidgning av Fiskelagen ge såväl svenska som utländska medborgare rätten att skörda tång på allmänt vatten. Vad gäller skörd inom enskilt vatten så skulle fastighetsägaren som huvudregel fortfarande ha rätt till tången inom sin fastighet. Det skulle däremot kunna föreskrivas i Fiskelagens bilaga att tångskörd ändå får utföras inom vissa områden och i viss omfattning. Eftersom föreskrifterna kan utformas platsspecifikt så kan de förhålla sig till de ekologiska förutsättningar som gäller inom det aktuella området. Det blir därmed möjligt att ta hänsyn till exempelvis geografiska skillnader i tångarternas återhämtningsförmåga. I bilagan kan även föreskrivas vilka arter som är tillåtna att skörda inom de olika områdena samt vilka skörderedskap som får användas för respektive tångart. Det skulle bland annat kunna framgå att skörd av fleråriga tångarter måste bedrivas med sådana metoder som främjar en snabb återväxt, exempelvis genom att delar av tångplantan lämnas kvar och att mindre plantor ges chans att växa sig större. Inom ramen för Fiskelagen hade det även varit möjligt att utfärda ytterligare föreskrifter om att hänsyn ska tas till naturvårdens intressen vid skörden, dock utan att skörden avsevärt försvåras. Vidare skulle det gå att kräva att yrkesmässig tångskörd endast får bedrivas med licens. Slutligen har lagen redan fungerande tillsynsmekanismer som skulle kunna appliceras på tångskörd.²²⁹ En viktig skillnad mot den avtalskonstruktion som diskuterats i avsnitt 5.3 är att ingen ersättning behöver utgå till fastighetsägaren om tångskörd sker på enskilt vatten med stöd av Fiskelagen.²³⁰

En utvidgning av Fiskelagen kan vid en första anblick tyckas kontraintuitiv eftersom tång inte utgör djur och därmed inte kan "fiskas". Liknande argument användes i propositionen till Fiskelagen. Argumentet förefaller dock svagt, framför allt i ljuset av att alger har inkluderats i den danska fiskelagen. Något som talar för en utvidgning är att tångskörden därigenom skulle bli smidigare för verksamhetsutövare samtidigt som hänsyn får tas till skyddsvärda naturintressen. Utvidgningen skulle även medföra att privatpersoner som skördar tång för husbehov behöver iaktta lagens bestämmelser. Detta torde inte leda till oskäliga konsekvenser. Tvärtom skulle lagen ställa krav på de enskilda att liksom vid fritidsfiske följa de föreskrifter som antagits med stöd av lagen, något som måste bedömas som rimligt. En utvidgning skulle visserligen innebära att nya föreskrifter måste tas fram för att tångskörden ska kunna bedrivas så hållbart som möjligt. Å andra sidan innebär det också att lagstiftaren inte behöver "återuppfinna hjulet" genom att skapa helt nya rättsliga system för svensk tångskörd.

Ett motargument skulle dock kunna vara att det är skillnad på att skörda tång och att fiska, eftersom tång skapar viktiga livsmiljöer för alla möjliga sorters organismer. Ett överutnyttjande av ett tångbestånd skulle således sannolikt få fler konsekvenser än överutnyttjandet av ett visst fiskbestånd, vilket i och för sig också kan få allvarliga konsekvenser. Däremot torde ett anpassat tillsynsarbete kunna utformas inom ramen för Fiskelagen vilket kan leda till att riskerna för överutnyttjande minskas. Ett sådant tillsynsarbete motiveras även av försiktighetsprincipen.

Efter en undersökning av Fiskelagens regler tycks det således finnas möjlighet att ta hänsyn till viktiga naturvärden samtidigt som fisket, och eventuellt även tångskörden, tillåts bedrivas under rimliga

²²⁹ Se 8, 9, 13, 20, 29 a–32, 34–36 §§ Fiskelagen.

²³⁰ Jfr. dock 27 § Fiskelagen.

former. Utifrån den uppfattningen kan det följaktligen finnas skäl att omvärdera ställningstagandet att alger, och därmed även tång, inte ska träffas av Fiskelagens bestämmelser. Fiskelagen har dock fått kritik för att inte i tillräckligt hög grad förhindra exempelvis överfiske och därmed inte leda till hållbara resultat i praktiken.²³¹ Att Fiskelagen är exploateringsvänlig framgår även av Fiskelagens 20 § enligt vilken föreskrifter får meddelas om att hänsyn ska tas till naturintressen, men att de inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Detta skulle kunna leda till att en omfattande tångskörd ges företräde till ett visst område trots att det inhyser naturvärden som bör bevaras. Det kan därför ifrågasättas om Fiskelagen verkligen är den bästa lösningen för en hållbar tångskörd. Möjligen går det att skärpa tillämpandet av Fiskelagens regler och föreskrifterna meddelade med stöd av lagen genom att anta ett tydligare hållbarhetsfokus i tolkning och utförande.²³² Om en sådan tillämpning inte kommer till stånd och om intresset för tångskörd blir såpass stort att den exploateringsvänliga sidan av Fiskelagen börjar utgöra ett problem, kanske det istället är bättre att reglera tångskörden på något annat sätt. Ett alternativ till de lösningar som diskuterats tidigare i detta kapitel kan vara att anta en specifik lag för tångskörd med en konstruktion liknande Fiskelagens, men med ett tydligare hållbarhetsfokus.

5.6 Effektiv prövning och tillsyn

Ett led i arbetet för att tångskörden ska bedrivas på ett hållbart sätt är att lagstiftningen möjliggör en effektiv tillsyn. Som det ser ut idag finns inget tydligt tillsynsansvar för tångskörd. Detta skulle exempelvis kunna åtgärdas genom en utvidgning av Fiskelagen, och i så fall skulle såväl kommersiell tångskörd som skörd för husbehov träffas av tillsynen. Å andra sidan medför inte detta en möjlighet till förprovning av skörden, vilket torde följa av att fiske enligt Fiskelagen är tillåtet som huvudregel.²³³ Detta skulle kunna leda till att skörd som kan få en stor eller negativ miljöpåverkan kan bedrivas ända tills tillsynsmyndigheten ingriper mot skörden.

Ett annat alternativ är att bestämma att större tångskörd ska vara förbjuden inom strandskyddat område, och samtidigt införa en tydlig dispensmöjlighet för sådan skörd. Detta skulle medföra en förprovning av verksamheter som kan ha stor inverkan på havsmiljön, och ett tillsynsansvar finns definierat i Miljötillsynsförordningen.²³⁴ Skörd utanför det strandskyddade området samt fall av mindre ingripande tångskörd som inte träffas av förbudet hade dock inte blivit föremål för prövning.

Det mest effektiva alternativet tycks därför vara att införa en generell lagstadgad anmälningsplikt för tångskörd. Detta ger tillsynsmyndigheten en möjlighet att reagera mot skörden ifall de viktigaste reglerna inte iaktas av verksamhetsutövaren.²³⁵ Anmälningsplikten bör dock gälla endast för tångskörd över en viss mängd då det som sagt inte kan anses vara rimligt att kräva att även skörd för husbehov ska anmälas.

²³¹Se t.ex. SOU 2010:42 Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag s 452 f. och Brady, Mark, Waldo, Staffan, Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1, 2008.

²³²Se SOU 2010:42 s 384 och 389.

²³³Michanek & Zetterberg (2017), s 536.

²³⁴2 kap 9 § 4 p Miljötillsynsförordningen.

²³⁵Michanek & Zetterberg (2017), s 108.

För att inte prövningen och tillsynen ska försvagas behöver även riktlinjer tas fram som myndigheterna ser till att en verksamhetsutövare eller den som vill skörda mycket tång vid ett enstaka tillfälle följer. Försiktighetsprincipen bör tillämpas i framtagandet av dessa riktlinjer vilka följaktligen bör förutsätta att området där skörden ska bedrivas undersöks i förväg. De bör även vara restriktiva tills dess att forskning har kunnat fylla många av de nuvarande kunskapsluckorna. Dessutom bör riktlinjerna innehålla instruktioner avseende skördemetoder som anpassas utifrån varje tångarts individuella möjligheter till återväxt. Riktlinjerna bör också föranleda att en striktare bedömning görs av myndigheterna om skörden ska bedrivas storskaligt eller om den avser tångarter med längre återväxttid. Så länge tångskörd är en mycket liten företeelse torde det räcka att riktlinjerna fästs i exempelvis allmänna råd. Om intresset för tångskörd växer sig större kan det emellertid finnas anledning att fästa riktlinjerna i myndighetsföreskrifter eftersom de då blir rättsligt bindande. Detta förutsätter dock ett bemyndigande från riksdagen eller regeringen.²³⁶

²³⁶8 kap 1 § RF.

6 SLUTSATS OCH AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Denna uppsats har främst syftat till att klargöra huruvida dagens reglering av tångskörd kan sägas vara hållbar eller inte. För att besvara detta har jag behövt utreda vilka regler som aktualiseras vid tångskörd. I detta avslutande kapitel ska jag sammanfatta och diskutera resultaten i förhållande till mina frågeställningar.

6.1 Rättsliga förutsättningar för tångskörd

Det finns ingen uttrycklig reglering avseende tångskörd i Sverige idag, vilket emellertid inte innebär att området står oreglerat. Dagens regelverk uppställer krav på verksamhetsutövare, framför allt genom de allmänna hänsynsreglerna som får särskilt stor betydelse i brist på explicita regler för tångskörd. Vidare ges tillsynsmyndigheterna möjlighet till kontroll i viss utsträckning genom kravet på att större tångskördsverksamheter ska anmälas för samråd. Dagens reglering tillåter i många fall även att skyddsvärda naturintressen bevaras genom reglering av områdesskydd och fridlysning. I de flesta fall framstår denna reglering som rimlig.

Bristen på uttrycklig reglering av tångskörd ger dock upphov till en rad osäkerhetsmoment. Till att börja med så uppstår oklarheter kring huruvida vissa fall av tångskörd inom enskilt vatten och utan medgivande från fastighetsägaren kan utgöra åverkan. Om så är fallet, så kan denna tolkning anses vara problematisk ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom det är långt ifrån självklart utifrån åverkansbestämmelsens ordalydelse att även vattenväxande naturprodukter omfattas av dess omfång. Ett klargörande är följaktligen önskvärt. Om tångskörd kan utgöra åverkan blir den som vill skörda tång i annat syfte än för husbehov tvungen att avtala med fastighetsägaren om att skörden ska få äga rum. Detta ger fastighetsägaren en möjlighet att vägra att tillstånd ges vilket kan hindra möjligheterna till tångskörd. Vidare är det oklart om storskalig tångskörd får utföras inom strandskyddat område. Hushållningsbestämmelserna lär dock inte inverka på platsvalet för sådan skörd på grund av möjligheterna att ta hänsyn till samhällsekonomiska intressen. Slutligen gör avsaknaden av reglering det svårt för den som vill skörda tång att ta reda på vilka rättsliga krav som ställs på skördens utförande.

6.2 Rättsliga skillnader mellan privat och kommersiell tångskörd

Den tydligaste skillnaden mellan privat och kommersiell tångskörd ligger i det faktum att kommersiell tångskörd räknas som verksamhet vilket aktualiserar de allmänna hänsynsreglerna. Skörd för husbehov vid enstaka tillfällen lär oftast utgöra åtgärder som är försumbara i det enskilda fallet och därmed falla utanför de allmänna hänsynsreglernas tillämpningsområde. Vidare bör endast kommersiell tångskörd kunna utgöra exploateringsföretag och medföra ändrad markanvändning, vilket innebär att en enskild person som vill skörda tång inte behöver iaktta hushållningsbestämmelserna.

I övrigt tycks de undersökta reglernas tillämplighet främst bero på volymerna som skördas snarare än om skörden bedrivs yrkesmässigt eller inte. Eftersom näringsidkare lär skörda betydligt mer tång än enskilda personer aktualiseras fler regler vid yrkesmässig skörd än vid skörd för husbehov, men det

kan lika gärna tänkas att en enskild person skördar stora mängder tång varvid samma regler aktualiseras. Det är rimligt att mängden tång styr vilka regler som blir tillämpliga eftersom skörd i små mängder torde ha en försumbar miljöpåverkan. Det vore därför oproportionerligt att kräva att den som skördar tång i liten omfattning måste leva upp till samma krav som den som skördar mycket, oavsett om skörden bedrivs yrkesmässigt eller inte.

6.3 Dagens och framtidens reglering av tångskörd och en hållbar utveckling

Än så länge utförs tångskörd endast i mycket begränsad skala och på grund av det så föreligger inget konkret hot mot den biologiska mångfalden i dagsläget. Det finns inga uppenbara luckor i dagens reglering avseende tångskörd vilket gör att inga akuta miljömässiga konsekvenser riskerar att uppstå inom en överskådlig framtid. Både styrkor och svagheter i regleringen har dock observerats som kan komma att bli betydelsefulla om intresset för tångskörd ökar.

De allmänna hänsynsreglerna har potential att styra en tångskördsverksamhet i en hållbar riktning. Särskilt lyckosamt är att det av 2 kap MB följer ett krav på att försiktighetsmått vidtas vid all tångskörd som träffas av dess bestämmelser, eftersom osäkerheten kring de ekologiska konsekvenserna av tångskörd är ett problem i sig. Denna osäkerhet är visserligen inte unik för just tångskörd, men utgör inte desto mindre ett problem. Kravet på vidtagandet av försiktighetsmått bör alltså tillmätas särskilt stor betydelse. Det tycks också finnas en styrka i strandskyddsregleringen, även om den av allt att döma varit oavsiktlig. Slutligen kommer antagligen de miljömässiga konsekvenserna av tångskörd att begränsas i viss mån om tångskörden kan bedömas utgöra åverkan.

Vad gäller svagheter så måste bristen på uttrycklig reglering eller annan form av riktlinjer kring hur tångskörd bör bedrivas bedömas som en svaghet i sig. Till skillnad från osäkerheten kring tångskördens ekologiska följder så kan denna rättsliga osäkerhet bedömas som unik. Avsaknaden av reglering kan exempelvis leda till att de som skördar tång tar otillräcklig hänsyn till viktiga naturvärden samt att den tillsyn som kommer att utföras enligt dagens reglering blir ineffektiv. Den reglering som faktiskt finns tillåter inte en effektiv överblick över kumulativa effekter från tångskörd i mindre omfattning som inte anmäls för samråd, eftersom sådan skörd kan falla utanför tillsynsmyndigheternas radar. Vidare torde storskaliga tångskördsverksamheter inte hindras av hushållningsbestämmelserna i den mån de ger upphov till nya arbetstillfällen, vilket också kan leda till att naturintressen förbises.

Med tanke på dessa svagheter så får dagens reglering av tångskörd bedömas som relativt otillfredsställande ur miljöhänseende. Negativa miljömässiga konsekvenser riskerar att uppstå om trenden att skörda tång ökar, och den befintliga regleringen av tångskörd kan därmed inte bedömas som hållbar i ett långsiktigt perspektiv. MB:s portalparagraf möjliggör för breda tolkningar, men den är inte tillräcklig för att täcka upp för alla svagheter. Vidare är de många osäkerhetsmomenten inte gynnsamma för de som önskar utveckla näringsverksamheter inom området. Dagens reglering behöver således ändras.

Tydliga riktlinjer behöver tas fram som både myndigheter och enskilda kan förhålla sig till. Detta skulle inte bara skydda den biologiska mångfalden utan även bidra till utvecklandet av en hållbar tångskördsbransch. I övrigt bör det tydliggöras vad som gäller för tångskörd. Det behöver även säkerställas att alla viktiga miljövärden beaktas i bedömningen av tångskördens tillåtlighet. En reglering skulle initialt behöva utformas utifrån försiktighetsprincipen. Därefter kan inspiration förslagsvis hämtas från den norska regleringen av tångskörd. Ett annat alternativ är att göra som Danmark och utvidga Fiskelagens tillämpningsområde till att omfatta alger. Detta sistnämnda alternativ skulle innebära mindre arbete för lagstiftaren eftersom helt nya lagar då inte behöver utformas. Det är dock osäkert om en utvidgning av Fiskelagen skulle leda till hållbara resultat i praktiken. Slutligen behöver ett tydligt tillsynsansvar för tångskörd införas, förslagsvis genom en generell anmälningsplikt.

6.4 Avslutande reflektioner

Att skörda tång manuellt kan vara omständligt och resulterar inte i stora volymer skördad tång.²³⁷ Algodlingar kan därför bidra till att möta den växande efterfrågan på tång. Såsom regelverket ser ut idag behöver en ny algodling genomgå en dyr tillståndsprocess på grund av att algodlingar anses utgöra vattenverksamhet enligt 11 kap MB.²³⁸ En MKB behöver därför presenteras i de flesta fall.²³⁹

Denna reglering förefaller inkonsekvent i jämförelse med hur odling av fisk, kräftdjur och musslor regleras, vilka undantas från tillståndsplikten enligt 11 kap MB.²⁴⁰ Fiskodlingar anses visserligen utgöra miljöfarlig verksamhet och fångas därmed upp av tillståndsplikten enligt 9 kap MB och Miljöprövningsförordningen.²⁴¹ Det anmärkningsvärda är att odling av andra vattenlevande djur som till exempel musslor inte anses utgöra miljöfarlig verksamhet, vilket innebär att kravet på att presentera MKB bortfaller vid uppstartandet av musselodlingar.²⁴² Som tidigare nämnts så renar musslor liksom alger vattnet från näringsämnen, och algodlingar skapar även nya habitat för fiskar och andra organismer. I ljuset av detta framstår skillnaden som görs mellan mussel- och algodlingar som opåkallad. Den omfattande tillståndsprocessen försvårar för mindre aktörer som önskar starta algodlingar att etablera sig på marknaden, och hämmar därmed även produktionen av alger.²⁴³

Det bör därför undersökas huruvida en ändring av regleringen av algodlingar bör ske. En mer konsekvent reglering av algodlingar tillsammans med en tydlig och effektiv reglering av skörd av vilda tångbestånd kommer att underlätta för verksamhetsutövare och i längden leda till en hållbar tångkonsumtion i Sverige.

²³⁷Froster, Anna, Nya bönder på blå åkrar, Hav & Vatten, 2017, 11–19, s 15.

²³⁸11 kap 3 § 1 p MB. Pettersson, Jonas, telefonintervju 2017-09-17, se bilaga 2.

²³⁹För mindre anläggningar, se 19 § 3 p och 20 § Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet mm. För större anläggningar, se 11 kap 9 och 6 kap 1 § 1 st MB.

²⁴⁰11 kap 11 § MB.

²⁴¹9 kap 6 § MB och 3 kap 1–2 §§ Miljöprövningsförordningen.

²⁴²6 kap 1 § e.c. MB. Havs- och vattenmyndigheten, Vattenbruksverksamhet omfattas av miljöbalkens krav, 2014-07-04 (uppdaterad 2015-09-28), <https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/provning-och-tillsyn/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html> (hämtad 2017-11-23).

²⁴³Froster, Anna, Nya bönder på blå åkrar, Hav & Vatten, 2017, 11–19, s 15 ff., och Pettersson, Jonas, telefonintervju 2017-09-17, se bilaga 2.

KÄLLFÖRTECKNING

Offentligt tryck

Offentligt tryck från Europeiska unionen.

Europeiska gemenskapernas kommission, 2000, Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen, KOM/2000/1/slutlig

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

Fördraget om Europeiska unionen

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Författningar.

Brottsbalk (1962:700)

Fiskelag (1993:787)

Jordabalk (1970:994)

Lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde

Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Miljöbalk (1998:808)

Regeringsform (1974:152)

Förordningar.

Artskyddsförordning (2007:845)

Förordning (1998:904) om anmälan för samråd

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Miljöprövningsförordning (2013:251)

Miljötillsynsförordning (2011:13)

Föreskrifter från myndigheter.

Havs- och vattenmyndigheten

HVMFS 2013:19 Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten, uppdaterad 2017-01-01

Naturvårdsverket

NFS 2001:15 Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Propositioner.

Prop. 1948:80 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i strafflagen m.m.

Prop. 1964:148 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag m. m.

Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1992/93:232 om fiskelag, m.m.

Prop. 1993/94:130 Ändringar i brottsbalken m.m. (ansvarsfrihetsgrunder m.m.)

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

Prop. 2008/09:119 Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden

Prop. 2016/17:131 Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott

Statens offentliga utredningar.

SOU 1983:50 Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott. Betänkande av förmögenhetsbrottsutredningen

SOU 2010:42 Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Slutbetänkande av Fiskelagsutredningen

Rättsfall från Europeiska unionens domstol.

C-127/02 Waddenvereniging and Vogelsbeschermingvereniging ECLI:EU:C:2004:482

C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ECLI:EU:C:2015:433

Svenska rättsfall.

Högsta domstolen

NJA 1891 s 400

NJA 1994 s 480

NJA 1996 s 495

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2014:32 (M 2184-14)

MÖD 2016-09-15 (M 6574-15)

Övrigt offentligt tryck.

1992 Rio Declaration on Environment and Development, UN Doc., A/Conf.151/5/Rev 1, 13 June 1992

Brady, Mark, Waldo, Staffan, Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1, 2008

Litteratur

Böcker.

Ahlström, Ingemar, Allt om allemansrätten – ett svenskt kulturarv, Hilmas Förlag, Solna, 2008
[Ahlström (2008)]

Bengtsson, Bertil, Allemansrätt och markägarskydd, 2 uppl., P.A. Norstedts och Söners förlag, Stockholm, 1966 [Bengtsson (1966)]

Bengtsson, Bertil, Allemansrätten – vad säger lagen? Naturvårdsverket, Stockholm, 2004
[Bengtsson (2004)]

Bengtsson, Bertil, Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken, 11 uppl., Iustus förlag, Uppsala, 2015

Dahlström, Mats, Strand Westerlund, Anette & Westerlund, Gösta, Brott och Påföljder - en lärobok i straffrätt om brottsbalken, 5 uppl., Bruun Juridik AB, Stockholm, 2014 [Dahlström m.fl. (2014)]

Forsberg, Maria, Skogen som livsmiljö – en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald, Uppsala universitet, Uppsala, 2012

Jareborg, Nils, Brotten, H. 2, Förmögenhetsbrotten, Norstedt, Stockholm, 1978 (Institutet för rättsvetenskaplig forskning, 92) [Jareborg (1978)]

Jonzon, Sven-Gösta, Delin, Lars & Bengtsson, Bertil, Naturvårdslagen - En kommentar, 3 uppl., Nordstedts, Stockholm, 1988 [Jonzon m.fl. (1988)]

Kleineman, Jan, Rättsdogmatisk metod, Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *i Juridisk metodlära*, uppl. 1:6, Studentlitteratur, Lund, 2013, 21–45

Langlet, David & Mahmoudi, Said, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2016 [Langlet & Mahmoudi (2016)]

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljöretten*, 4 uppl., Iustus förlag AB, Uppsala, 2017 [Michanek & Zetterberg (2017)]

Artiklar ur tidskrifter.

Angus, Stewart, Modern Seaweed Harvesting and Gathering in Scotland: The Legal and Ecological Context, *Scottish Geographical Journal*, vol. 133, nr. 2, 2017, 101–114 [Angus (2017)]

Froster, Anna, Nya bönder på blå åkrar, *Hav & Vatten*, nr. 2, 2017, 11–19

Svensson, Eva-Maria, De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion, *Juridisk Publikation*, jubileumsnummer, 2014, 211–226

Elektroniska källor

Utländska författningar.

FOR-1995-07-13-642 Forskrift om høsting av tang og tare

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-07-13-642> (hämtad 2017-12-19)

LBK nr 764 af 19/06/2017 Bekendtgørelse af lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven)

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=191988> (hämtad 2017-12-19)

Lagkommentarer.

Beckman, Lars K, Bäärnhielm, Mauritz, Cederlöf, Joakim, Gerleman, Erik, Hermansson, Magnus, Larsson, Nils, Lindberg, Magnus, Millqvist, Göran, Synnergren, Stieg, *Jordabalken – En kommentar till JB och anslutande författningar* (1 april 2015, Zeteo)

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, Strömberg, Rolf, *Miljöbalken – En kommentar* (5 juni 2017, Zeteo) [Bengtsson m.fl (Zeteo)]

Myndighetspublikationer.

Liljenström, Susanne & Ekografen, *Smaltång och spigg – Om liv och mångfald i våra kustvatten*, Naturvårdsverket, 2005

<https://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-8224-8.pdf> (hämtad 2017-12-16)

Thulin Plate, Lena, Dahlberg, Ann, Berg, Margaretha, Eklöf, Eva-Britt, Ledelius, Jonas, Persson Lars-Erik, Severin Elena, Staifo, Maravgi & Blomqvist, Helena, Rättsliga förutsättningar för att skörda alger och öka vattenflödet genom vägbankar 2001:48, Länsstyrelsen Västra Götaland och Ålands Landskapsstyrelse, n.d. [Thulin Plate, Lena m.fl (2001:48)]
http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/Rapporter%20VG%201998-2001/2001_48.pdf (hämtad 2017-12-16)

Elektroniskt publicerade artiklar.

Duarte, Carlos M., Wu, Jiaping, Xiao, Xi, Bruhn, Annette & Krause-Jensen, Dorte, Can Seaweed Farming Play a Role in Climate Change Mitigation and Adaptation?, 2017-04-12
<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2017.00100/full> (hämtad 2017-12-08).

Michanek, Gabriel, Darpö, Jan, Jagers, Sverker, Sundblad, Eva-Lotta, Söderholm, Patrik & Gipperth, Lena, Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer – Lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS, 2016
http://speqs.se/digitalAssets/1588/1588000_genomfo--randet-av-det-svenska-systemet-fo--r-miljo--kvalitetsnormer.pdf (hämtad 2017-12-16)

Webbsidor.

Bergquist, Milena, Alger – Havets sallat, Svenska Dagbladet, 2010-01-15
<https://www.svd.se/alger-havets-sallat> (hämtad 2017-10-24)

Havs- och vattenmyndigheten, Hummerfiske – regler för 2017, 2013-12-04 (uppdaterad 2017-12-07)
<https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/sport--och-fritidsfiske/fiskeregler/regler-och-information-till-skydd-av-arter/hummerfiske---regler.html> (hämtad 2017-12-13)

Havs- och vattenmyndigheten, Vattenbruksverksamhet omfattas av miljöbalkens krav, 2014-07-04 (uppdaterad 2015-09-28)
<https://www.havochvatten.se/hav/vagledning--lagar/vagledningar/provning-och-tillsyn/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html> (hämtad 2017-11-23)

Jordbruksverket, Miljöeffekter, 2016-06-22
<http://www.svenskvattenbruk.se/amnesomraden/matmiljo/miljoeffekter.4.53b38d2214cffd74196d3e5.html> (hämtad 2017-11-20)

Jordbruksverket, Svenskt vattenbruk, 2017-03-10
<http://www.svenskvattenbruk.se/amnesomraden/omvattenbruk.4.103f7b5a14cf721162be30e4.html> (hämtad 2017-12-19)

Lundell, Michaela, Framtidens mat finns i havet, Forskning&Framsteg, 2013-08-01
<http://fof.se/tidning/2013/7/artikel/framtidens-mat-finns-i-havet> (hämtad 2017-10-24)

Länsstyrelsen Västra Götalands län, Strandskydd, n.d.
<http://www.lansstyrelsen.se/VastraGotaland/Sv/djur-och-natur/skyddad-natur/strandskydd/Pages/strandskydd.aspx> (hämtad 2017-12-11)

Nationalencyklopedin, tång, n.d.

[http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/tång-\(botanik\)](http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/tång-(botanik)) (hämtad 2017-12-18)

Persson, Eva, Burensvik – bete och stenindustri – Stenindustri och tångtäkt, Riksantikvarieämbetet, 2014-03-07

<https://app.raa.se/id/platser/utforska/berattelse/342d8d59-7d46-42c4-81b4-72bf6d53207e> (hämtad 2017-12-18)

Soold, Håkan, Alger – framtidens allroundmat, Kungliga Tekniska högskolan, 2015-12-10

<https://www.kth.se/forskning/artiklar/alger-framtidens-allroundmat-1.612780> (hämtad 2017-10-24)

Warwicker, Michelle & Taylor, Anna-Louise, Seaweed: Should people eat more of it?, BBC, 2012-05-04

<http://www.bbc.com/news/magazine-17870743> (hämtad 2017-10-24)

Övriga elektroniska källor.

1864 års Strafflag, Wisberg, n.d.

<http://wisberg.se/wisberg.se/pdf/strafflagen1864.pdf> (hämtad 2017-12-16)

Indergaard, Mentz, Tang og tare – i hovedsak norske brunalger: Forekomster, forskning og anvendelse, BIBSYS Brage, 2010 [Indergaard (2010)]

https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/228180/397862_FULLTEXT02.pdf?sequence=1 (hämtad 2017-12-16)

Jutvik, Gitte, Några vanliga växter och djur i Östersjön, WWF, n.d.

<http://www.wwf.se/source.php/1120711/vattendjur.pdf> (hämtad 2017-12-16)

Meland, Marte & Rebours, Celine, The Norwegian Seaweed Industry – Work Package 1&2, Netalgae, 2012

http://www.netalgae.eu/uploadedfiles/Norwegian_seaweed_industry_WP12.pdf (hämtad 2017-12-16)

Steen, Henning, Høsting av tang og tare – økologisk uforsvarlig eller bærekraftig ressursbruk?, Havforskningsinstituttet, 2005 [Steen (2005)]

http://www.imr.no/filarkiv/2006/03/2.5_Hoesting_av_tang_og_tare.pdf (hämtad 2017-12-16)

BILAGA 1

Telefonintervju med Gunnar Cervin, doktor och 1:e forskningsingenjör vid Institutionen för marina vetenskaper, Göteborgs Universitet, 2017-10-18.

Följande text utgör en sammanställning av en intervju med Gunnar Cervin som är doktor och 1:e forskningsingenjör vid institutionen för marina vetenskaper på Göteborgs Universitet. Intervjun genomfördes 171018. Gunnar Cervin läste igenom och godkände sammanställningen 171019.

Gunnar Cervin berättade fritt utifrån följande frågor:

- 1. Hur stora ytor av alger/tång behöver rensas för att man ska märka av en förändring i havsmiljön?*
- 2. Vad blir effekterna av att havsbotten rensas på alger/tång?*
- 3. Hur snabbt kan alg- och tångväxten återhämta sig? Kan det jämföras med plockning av svamp och bär som återkommer varje år om det utförs korrekt, eller kan det snarare jämföras med vitlav? (se rättsfallet NJA 1986 s 637).*
- 4. Finns det något annat som du anser att man måste ha koll på om man ska plocka alger och tång? Både som privatperson och i näringsverksamhet.*

Ingen storskalig algskörd för vinning sker i Sverige, däremot skördas mycket alger i Norge och Kanada, och även lite i Storbritannien. I Sverige finns inte heller forskning på effekterna på rensning till följd av skörd.

Knöltång (*Ascophyllum nodosum*) är en art som skördas mycket i bland annat Norge och Kanada, och det finns svensk forskning avseende tillväxt på denna art. Knöltången har lång rekrytering, vilket innebär att bestånden ökar med få nya individer per år, och de plantor som finns kan bli upp till 300 år gamla. Knöltången förökar sig i sin basplatta, vilket innebär att om basplattan tas bort så är hela plantan borta och det tar mycket lång tid att få tillbaka den. Att skörda genom att skära bort toppen går däremot bra, och de växer ca 10 cm per år. I Kanada skördas knöltången med en sorts kratta som gör att en ganska stor del av plantan lämnas kvar.

En annan art som skördas är tare, även känd som kelp (*Laminaria hyperborea*). Tare finns i Sverige, men eftersom salthalten i svenska vattnet är mycket lägre än i till exempel Norge så blir svensk tare inte lika stor som den norska. I Norge bildar de stora plantorna tareskogar, och dessa torde enligt Gunnar Cervin ha god rekrytering. Det är alltså skillnad på svenska och norska vatten, och Norge har dessutom tidvatten som knappt finns i Sverige.

Skörd av knöltång och tare är enkel eftersom de växer i enartsbestånd. Andra arter tar längre tid att skörda eftersom de växer tillsammans med annan marin växtlighet. Så är fallet med till exempel grönalger. Gunnar Cervin och hans team förordar därför odling av alger. De har tidigare sysslat med grundläggande ekologiforskning, men sysslar nu med forskning kring kommersiell odling av alger.

Enligt Gunnar Cervin är det krångligt och dyrt att plocka tång manuellt, och det är mer effektivt att

skörda maskinellt. I Norge sker skörden maskinellt, men detta skördesätt ger också effekter i naturen. Man får därför göra en avvägning.

Återväxten beror alltså på art, det vill säga hur de växer och rekryterar. Vill man plocka i svenska vatten behövs studier, eftersom vattenmiljön här skiljer sig från Norge. Däremot har svenska studier gjorts på blåstång som försvunnit helt från ytligt vatten efter att ha skrapats bort av is. Här har man sett att blåstången har kommit tillbaka inom fem år. För knöltång kan det å andra ta mycket lång tid. Däremot finns det ettåriga alger, t.ex. havssallad (*ulva lactuca*) och rörhinna (*ulva intestinalis*). Dessa sorter återkommer mycket snabbt och kan alltså plockas utan att någon fara uppstår. Även sockertång (*Saccharina latissima*), växer mycket fort och plockas utan större fara. Denna art fortsätter att växa om en del av plantan skärs av. Sockertång är en av arterna som odlas.

I övrigt om man vill plocka alger så är det viktigt att tänka på att algerna lever på närsalter m.m. i vattnet, och att de tar upp ämnen som tungmetaller och arsenik. Även detta kan variera beroende på art. Det är därför viktigt att veta vad för vatten man är i och hur stora mängder av skadliga ämnen som finns i algerna man plockar.

BILAGA 2

Telefonintervju med Jonas Pettersson, marknadschef på Catxalot, 2017-09-17.

Följande text utgör en sammanställning av en intervju med Jonas Pettersson som är marknadschef på Catxalot. Intervjun genomfördes 170917. Jonas Pettersson läste igenom och godkände denna sammanställning 170918.

1. Har ni behövt ansöka om tillstånd? Eller har det räckt med anmälan och i så fall enligt vilken bestämmelse?

Catxalot började som företag 2014. De kontaktade då Havs- och vattenmyndigheten (HaV), länsstyrelsen (lst) och Tanums kommun. Problemet var dock att ingen visste hur reglerna ser ut och i den mån Catxalot fick svar så var de väldigt svävande. (HaV hittade ett domstolsavgörande från sekelskiftet där A hade flyttat tång från någon annans strand, och detta var inte tillämpligt på Catxalots fall.) Alla handläggare trodde att verksamheten skulle vara tillåten, men ingen ville skriva under på detta ifall det skulle visa sig att så inte är fallet.

På ett s.k. lotsmöte på Tanums kommun, där tjänstemän inom olika kommunala sektorer ger sina synpunkter på nya verksamheter, var det däremot ingen som kunde se några problem. De gav verksamheten grönt ljus och sa att Catxalot fick återkomma om något problem skulle uppstå.

Det lustiga är att lst har återkommit till Catxalot och frågat vad för tillstånd de har för att plocka tång, varpå Catxalot fick påminna om att de faktiskt hörde av sig till bl.a. lst men fick svaret att det inte fanns tillstånd att söka.

Sammanfattningsvis så fick inte Catxalot några tydliga svar från varken HaV eller lst om huruvida anmälan eller tillstånd krävs. Svaren var endast väldigt vaga – antagligen på grund av att de inte visste hur regelverket skulle tolkas. Det enda Catxalot fick var ett muntligt godkännande från kommunen, och Jonas tror inte ens att ett protokoll upprättades under mötet. Det hela var med andra ord mycket informellt.

Just nu håller man på att utforma en global MSC-märkning för både odlad och plockad tång. För att få denna märkning ska företagaren kunna visa att tångbestånden som skördas lämnas bärkraftiga och att man inte plockar mer än det specifika området tål. Detta ska även kunna kontrolleras genom revision. Samma ska gälla för odling. Eftersom det inte finns tillstånd att söka för Catxalots verksamhet så skulle en MSC-märkning bli ett sätt att kommunicera med myndigheterna att de utövar sin verksamhet på ett ansvarsfullt sätt.

Ur Catxalots synpunkt behöver dock företeelsen tångplockning regleras eftersom hela tångbestånd, i och med den växande trenden, i värsta fall kan skövlas.

2. Har ni behövt lämna in en miljökonsekvensbeskrivning (MKB)? Var den omfattande? Komplicerad? Dyr? Vad var det som gjorde det dyrt/komplicerat?

Catxalot har inte behövt göra en MKB för sin nuvarande verksamhet, då detta i dagsläget endast krävs vid odling av alger.

I nuläget tjänar Catxalot mest på kurser etc., och inte på försäljning. De hade därför först funderingar på att odla alger eftersom detta krävs för att försäljningsverksamheten ska gå runt. Men till skillnad från vad som gäller för odling av musslor eller fisk i nätkasse, där uttryckliga undantag finns, så måste man vid algodling göra en fullständig MKB för varje ny plats som man vill odla på. Detta blir ohållbart dyrt för nya företagare som vill etablera sig. ”Här måste något ske”, säger Jonas.

På frågan varför MKB:n ska vara komplett fick Catxalot svaret att algodlingen skulle kunna skugga botten, att strömmar skulle kunna störas, m.m. Men antagligen uppstår denna eventuella problematik även vid fiskodling, som dessutom släpper ut näringsämnen i vattnet. Genom algodlingar lyfts tvärt om näringsämnena ur haven vid skörd, och de skapar också habitat för uppväxande fisk.

Det finns alltså inget definierat undantag som vid odling av fisk i kasse och musslor, och ingen handläggare vill vara den som på eget bevåg ger tillstånd utan uttryckliga undantag. Men hur frustrerande detta än må vara för företagarna så sköter dessa handläggare bara sitt jobb. Det är alltså regelverket som måste ändras.

MKB:n som måste presenteras är omfattande. Man ska beskriva alla konsekvenser som verksamheten kommer innebära för miljön vilket betyder att havsbotten måste filmas och fotas med jämna mellanrum, att vattenströmmar ska analyseras för att man ska kunna se hur de eventuellt påverkas, att faunan runtomkring ska kontrolleras, m.m. Det räcker inte heller att detta utförs under några dagar, utan kontrollerna ska fortgå över tid. För att kunna utföra detta så måste man anlita någon utifrån som besitter rätt kompetens. Men även om man lyckas presentera en fullständig MKB så är inte det en garanti för att den planerade verksamheten kommer godkännas, och om man skulle få tillstånd så gäller det endast på en specifik plats. Man måste alltså göra om hela utredningen om man vill utöka verksamheten och börja odla på en ny plats, t.ex. några kilometer bort. Jonas tycker att det bästa hade varit att göra en stor utredning om hur miljön påverkas av algodling och ändrar lagarna utifrån den.

Jonas berättar att marknaden för algodling är jättestor, men den hämmas av denna komplicerade process. Catxalot har till exempel blivit kontaktade informellt av en stor färdigmatsproducent för beställningar på tonvis med tång – något som Catxalot i dagsläget inte kan leverera.

3. Har ni stött på några andra rättsliga problem i er verksamhet?

Nej, det är den problematik som beskrivits ovan som har varit besvärlig ur rättslig synpunkt. Ett annat problem är dock att regleringen, som den ser ut idag, skapar en mycket stor osäkerhet för företagare som hela tiden är oroliga att en myndighet ska dyka upp och stoppa verksamheten. Avsaknaden av tillstånd att söka gör att man hela tiden måste försvara verksamheten.

4. Tångkonsumtion är ju klimatsmart på många sätt, men jag undrar också hur ni har tänkt kring havsmiljön och hur den eventuellt kan påverkas av verksamheten. Har ni till exempel en särskild strategi när ni skördar? Hur stor del av ett bestånd kan man skörda för att det ska kunna återhämta sig? Hur snabbt återhämtar sig bestånden?

Catxalot har haft kontakt med Elisabeth Brock på GU som är professor på alger och tång. Hon är deras mentor och har hjälpt till med dessa frågor. till exempel upplyste hon om att knöltång hade minskat, så Catxalot bestämde då att inte plocka och sälja just denna sort. Vissa sorter är å andra sidan snabbväxande och tål att plockas. Dessa bestånd kan plockas till hälften och ändå återhämta sig efter två veckor. Ett exempel på en sådan alg är rörhinna (*ulva intestinalis*).

Vad gäller blåstång så är det endast topparna av plantan som smakar gott, medan själva plantan kan bli 30-40 år. Därför är det bäst att klippa av dessa toppar på plats och lämna resten. Att slita upp hela tångplantan jämför Jonas med att slita upp gräsmattan med rötterna. Att klippa av topparna på plats blir alltså som att klippa gräsmattan. Catxalot har sett att platserna där de har skördat blåstång på detta sätt fortfarande ser likadana ut, och där har skörden pågått sedan 2012. Detta skördesätt fungerar alltså på åtminstone dessa platser.

Catxalot anpassar alltså skördemängd och plockningsmetod efter vilken tångsort det är fråga om. Annars plockar de så lite de kan och bara det de ska sälja.

BILAGA 3

E-postkontakt med Axel Henckel, jurist på rättsavdelningen på Kammarkollegiet, 2017-10-25.

Hej Annie,

Tack för dina frågor och ursäkta den lite sena återkopplingen. Jag svarar nedan. För ytterligare diskussion i ämnet är du välkommen att ringa mig på numret i signaturen. Jag kommer dock vara på kurs och tjänsteresa de kommande två dagarna varför jag kan vara svår att nå.

Enligt 2 § andra stycket förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet följer att ”Myndigheten ska även företräda allmänt vattenområde, i den utsträckning någon annan myndighet inte har till uppgift att göra det.”

Kammarkollegiet företräder allmänt vattenområde genom att medge (eller inte medge) rådighet över allmänt vatten efter att enskilda eller andra har skickat en sådan begäran till Kammarkollegiet. Några riktlinjer för vad en sådan begäran ska innehålla finns inte men sökanden bör åtminstone kunna presentera vem som söker och till vilken adress ställningstagandet ska skickas, beskriva sin verksamhet och inge till exempel sjökortsutdrag avseende området som avses i begäran om rådighet. När Kammarkollegiet medger rådighet villkoras medgivandet regelmässigt med att verksamheten ska följa övriga tillämpliga föreskrifter, ha föregåtts av tillämplig tillståndsansökan eller vara anmäld m.m. Det var lite kort om vår uppgift. Svaren på dina frågor ges med utgångspunkt i vårt uppdrag med de begränsningar som följer därav.

Krävs rådighet endast för vattenverksamhet?

Nej. Det är helt korrekt som du beskriver att rådighet är en processförutsättning vid ansökan om tillstånd till vattenverksamhet och att en ansökan därför ska avvisas om rådighet inte finns. Men även om rådighet inte är en processförutsättning i ett ärende om tillstånd enligt miljöbalken så fyller Kammarkollegiets rådighetsmedgivanden en civilrättslig funktion genom att bekräfta att sökanden har tillträde till platsen för bedrivande av sin verksamhet. Tångskörd skulle därför kunna aktualisera frågan om rådighet oavsett om det bedöms vara en vattenverksamhet eller inte. Enligt min uppfattning rör flertalet av de ansökningar som Kammarkollegiet får in inte vattenverksamhet utan miljöfarlig verksamhet. till exempel fiskodling, uppförande av vindkraftverk i allmänt vatten, nedläggande av kabel på sjöbotten eller dumpning av avfall till havs.

Vad gäller tångskörd i mindre omfattning av till exempel privatpersoner kan man dock fråga sig om det inte redan av allemansrätten följer en sådan civilrättslig rättighet? Den frågan har mig veterligen inte prövats eller närmare diskuterats och jag tar heller inte ställning till om det är så.

Är det fritt fram att skörda tång på allmänt vatten?

Jämför frågeställningen om allemansrätten ovan. Utgångspunkten är emellertid att enskilda vid bedrivande av verksamhet på allmänt vatten ska ha rådighet. Havs- och vattenmyndigheten ligger

enligt min bedömning närmast till hands för att besvara frågan om det finns några särskilda miljörättsliga eller andra regleringar av tångskörd. Avses skörd av odlad tång skulle det möjligtvis kunna vara en fråga för Jordbruksverket.

Ur ett miljörättsligt perspektiv kan det tänkas att frågor kring artskydd skulle kunna uppstå (om tången omfattas av sådant skydd) vid skörd av levande tång. Vidare skulle en reglering genom områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken kunna begränsa vad som får göras inom ett visst område. Avslutningsvis menar jag att tångskörd, liksom alla andra verksamheter och åtgärder, omfattas av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, helt oreglerad kommer verksamheten därför aldrig att vara. Däremot uppstår då frågor om verksamheten omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt och vem som ansvarar för tillsyn och eventuella sanktioner vid regelöverträdelse. För frågor om tillstånds- eller anmälningsplikt, tillsynsmyndighet m.m. hänvisas dock i första hand till Havs- och vattenmyndigheten.

Genom detta meddelande anses dina frågor, såvitt de berör Kammarkollegiets ansvarsområde, besvarande. Lycka till med ditt examensarbete! Du får gärna skicka slutprodukten till denna e-postadress.

Med vänlig hälsning

Axel Henckel

Jurist

Kammarkollegiet

Rättsavdelningen

Direkttelefon: 08-700 08 04

Mobiltelefon: 070 228 94 37

Växel: 08-700 08 00

Postadress: Box 2218, 103 15 Stockholm

Besöksadress: Birger Jarlsgatan 16, Stockholm

www.kammarkollegiet.se

Jag, Annie Kolvik, registrerades på kursen första gången HT17. Jag har inte omregistrerats någon gång och inte deltagit i något tidigare examinationstillfälle.