

Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk

Delbetänkande av Fiske- och vattenbruksutredningen

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:74

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

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0764-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0765-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Kullgren

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av regelverket på fiskeområdet i syfte att få till stånd en sammanhållen lagstiftning med en tydlig systematik och att anpassa regelverket till de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll. I uppdraget ingick även att se över hur bestämmelserna om vattenbruk kan förenklas för att främja ett mer konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk. Enligt regeringens beslut skulle uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk delredovisas senast den 1 juli 2023. Som särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 augusti 2022 hovrättspresidenten Agneta Ögren.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 10 augusti 2022 seniora verksjuristen Josefin Sahlin. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 5 september 2022 kammarrättsassessorn Amanda Hugosson. Amanda Hugosson avslutade sin anställning som sekreterare i utredningen den 19 mars 2023. Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 21 april 2023 den seniora verksjuristen Mikael Wibeck.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 16 december 2022 vice ordföranden Teija Aho, vattenbrukssamordnaren Izabela Alias, företagaren Karin Almlöf, länsfiskekonsulents Erika Axelsson, kanslirådet Staffan Danielsson, verkställande direktören Wenche Hansen, verksjuristen Susanna Hedenmark, departementssekreteraren Nils Henriksson, biträdande generalsekreteraren Anders Karlsson, forskaren Anders Kiessling, forskaren Jonas Kyrönviita, ordföranden Tommy Lang, sakkunnige Inger Melander, länsfiskekonsulenten Andreas Pettersson, seniora experten Anneli Rosell, rättssakkunnige Linnea Svenander och verksjuristen Märta Zetterberg. Fr.o.m den 7 mars 2023 entledigades verksjuristen Märta Zetterberg från sitt uppdrag som expert. Som experter att biträda utredningen förordnades den 7 mars 2023 även ordföranden Krishan Kent, verks-

juristen Catarina Pernheim och rådmannen Göran Stenman. Fr.o.m. den 28 april 2023 förordnades därutöver länsmiljöingenjören Lena Thulin Plate att biträda utredningen som expert.

Genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2023:66) förlängdes tiden för delredovisningen till senast den 18 oktober 2023. Genom ytterligare ett tilläggsdirektiv (2023:135) förlängdes tiden för delredovisningen till senast den 17 november 2023.

Utredningen, som har antagit namnet Fiske- och vattenbruksutredningen, överlämnar härmed delbetänkandet *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk* (SOU 2023:74).

Sundsvall i oktober 2023

Agneta Ögren

/Josefin Sahlin
Mikael Wibeck

Innehåll

Sammanfattning	21
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till förordning (2026:000) om vattenbruk	37
1.2 Förslag till förordning (2026:000) om miljöhänsyn i vattenbruket	39
1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	40
1.4 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	43
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.....	45
1.6 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	51
1.7 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	52
2 Uppdraget och dess genomförande.....	55
2.1 Utredningens uppdrag.....	55
2.2 Utredningens genomförande	56

3	Allmän bakgrund om vattenbruk och hållbar utveckling av vattenbruksbranschen.....	59
3.1	Introduktion	60
3.2	Produktionsformer inom vattenbruket.....	61
3.2.1	Genomflödessystem för matat vattenbruk.....	61
3.2.2	Recirkulerande system (RAS) för matat vattenbruk.....	64
3.2.3	Integrerat vattenbruk.....	66
3.2.4	Omatat vattenbruk.....	68
3.3	Vattenbrukets utveckling fram till i dag.....	69
3.3.1	Vattenbrukets utveckling i världen	70
3.3.2	Vattenbrukets utveckling i Europa	71
3.3.3	Vattenbrukets utveckling i Sverige	73
3.4	Den svenska vattenbruksbranschen	78
3.4.1	Produktionen vid vattenbruken i Sverige	78
3.4.2	Vattenbruksorganisationer i Sverige och produktionsvolymerna inom dessa	82
3.4.3	Organismer som föds upp och odlas i Sverige i dag	84
3.4.4	Sysselsatta inom den svenska vattenbruksbranschen	87
3.5	Hållbar utveckling av vattenbruksbranschen.....	88
3.5.1	Allmän bakgrund om hållbar utveckling	88
3.5.2	Hållbar utveckling av vattenbruksbranschen	98
4	Regleringen av vattenbruk inom EU-lagstiftningen.....	107
4.1	Internationell rätt som berör vattenbruk.....	107
4.2	EU:s befogenheter och rättsakter	108
4.3	Regleringen av vattenbruket inom EU:s fiskelagstiftning.....	110
4.3.1	Unionens befogenhet på fiskeområdet.....	110
4.3.2	Den gemensamma fiskeripolitiken – allmän bakgrund.....	110
4.3.3	Vattenbrukets roll inom den gemensamma fiskeripolitiken	112

4.3.4	Regleringen i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken	114
4.3.5	Rådets förordning (EG) nr 708/2007	118
4.4	Reglering av vattenbruk inom EU:s miljölagstiftning	118
4.4.1	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU (MKB-direktivet)	119
4.4.2	Naturvårdsdirektiven	119
4.4.3	Ramdirektivet för vatten och grundvattendirektivet	120
4.5	Regleringen av vattenbruket inom EU:s djurhälsolagstiftning	121
4.6	Regleringen av vattenbruket inom EU:s djurskyddslagstiftning	124
4.7	Regleringen av vattenbruket inom EU:s livsmedelslagstiftning	126
4.8	Regleringen av vattenbruket inom EU:s foderlagstiftning	128
4.9	Regleringen av vattenbruket inom EU:s lagstiftning om animaliska biprodukter	129
4.10	EU:s reglering om offentlig kontroll	131
5	Regleringen av vattenbruk i den nationella lagstiftningen	133
5.1	Mark- och miljörättslig reglering	133
5.1.1	Skyddslagstiftningen	134
5.1.2	Plan- och marklagstiftningen	135
5.1.3	Lagstiftningen om användning av naturresurser	137
5.2	Fiskelagstiftningen	138
5.2.1	Allmänt om fiskelagstiftning	138
5.2.2	Vattenbruket i fiskelagstiftningen	139
5.3	Djurskyddslagstiftningen	141
5.3.1	Allmänt om djurskyddslagstiftning	141
5.3.2	Vattenbruket i djurskyddslagstiftningen	142

5.4	Djurhälsolagstiftningen.....	144
5.4.1	Allmänt om djurhälsolagstiftningen	144
5.4.2	Vattenbruket i djurhälsolagstiftningen	146
5.5	Livsmedelslagstiftningen.....	147
5.5.1	Allmänt om livsmedelslagstiftningen	147
5.5.2	Vattenbruket i livsmedelslagstiftningen	149
5.6	Foderlagstiftningen	150
5.6.1	Allmänt om foderlagstiftningen.....	150
5.6.2	Vattenbruket i foderlagstiftningen	152
5.7	Lagstiftningen kring animaliska biprodukter	152
5.7.1	Allmänt om lagstiftningen kring animaliska biprodukter.....	152
5.7.2	Vattenbruket i lagstiftningen kring animaliska biprodukter	155
6	Att starta vattenbruksverksamhet.....	157
6.1	Definition av vattenbruk m.m.	158
6.1.1	Definitioner i EU-lagstiftningen.....	158
6.1.2	Definitioner i den nationella lagstiftningen	160
6.2	Krav i mark- och miljölagstiftningen	166
6.2.1	Något om miljöbalken och dess mål.....	167
6.2.2	Miljöfarlig verksamhet	168
6.2.3	Tillstånd till miljöfarlig verksamhet.....	169
6.2.4	Anmälan om miljöfarlig verksamhet.....	198
6.2.5	Vattenverksamhet	200
6.2.6	Tillstånd för vattenverksamhet	202
6.2.7	Anmälan om vattenverksamhet.....	209
6.2.8	Områdesskydd – dispenser och tillstånd.....	211
6.2.9	Artskyddsdispens och vissa regleringar avseende artskydd.....	232
6.2.10	Anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	234
6.2.11	Rådighetsmedgivande	235
6.2.12	Särskilda regler för Sveriges ekonomiska zon	235

6.3	Uppfödning av fisk	236
6.3.1	Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser	236
6.3.2	Odlingstillstånd	237
6.3.3	Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar	245
6.3.4	Registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar	249
6.3.5	Förprovning av förvaringsutrymmen	260
6.3.6	Tillstånd att transportera fisk	264
6.3.7	Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar	270
6.3.8	Registrering och godkännande av foderanläggningar	283
6.3.9	Registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter	290
6.3.10	Sammanfattning	298
6.4	Uppfödning av kräftdjur	303
6.4.1	Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser	303
6.4.2	Odlingstillstånd	304
6.4.3	Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar	304
6.4.4	Registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar	304
6.4.5	Förprovning av förvaringsutrymmen	305
6.4.6	Tillstånd att transportera kräftdjur	305
6.4.7	Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar	305
6.4.8	Registrering och godkännande av foderanläggningar	306
6.4.9	Registrering och godkännande av anläggningar för hantering av animaliska biprodukter	307
6.4.10	Sammanfattning	307
6.5	Uppfödning av blötdjur	307
6.5.1	Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser	308
6.5.2	Odlingstillstånd	308
6.5.3	Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar	309

6.5.4	Registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar	310
6.5.5	Förprovning av förvaringsutrymmen	311
6.5.6	Tillstånd att transportera blötdjur	311
6.5.7	Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar	311
6.5.8	Registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter	315
6.5.9	Sammanfattning	315
6.6	Uppfödning av andra vattenlevande djur	316
6.6.1	Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser	316
6.6.2	Odlingstillstånd	317
6.6.3	Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar	317
6.6.4	Registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar	317
6.6.5	Förprovning av förvaringsutrymme	319
6.6.6	Transport av andra vattenlevande djur	319
6.6.7	Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar	319
6.6.8	Registrering och godkännande av foderanläggningar	321
6.6.9	Registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter	321
6.6.10	Tillstånd enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007	322
6.6.11	Sammanfattning	322
6.7	Odling av vattenlevande icke-animaliska organismer	323
6.7.1	Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser	323
6.7.2	Tillstånd, godkännanden och registreringar som krävs för uppfödning av djur	324
6.7.3	Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordning	324
6.7.4	Registrering av livsmedelsanläggningar	324
6.7.5	Tillstånd enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007	326
6.7.6	Sammanfattning	326

7 Att driva och avveckla vattenbruksverksamhet 327

7.1	Att driva vattenbruk enligt det mark- och miljörättsliga regelverket	328
7.1.1	Allmänna utgångspunkter.....	328
7.1.2	Egenkontroll.....	329
7.1.3	Miljörapport för miljöfarlig verksamhet	330
7.1.4	Tillsyn.....	331
7.1.5	Återkallelse, omprövning och ändring av tillstånd/dispens	336
7.1.6	Nytt tillstånd/dispens	339
7.2	Att driva vattenbruk enligt övriga lagstiftningar	340
7.2.1	Generellt om tillsyn och offentliga kontroll.....	340
7.2.2	Att driva vattenbruk enligt fiskelagstiftningen ...	353
7.2.3	Att driva vattenbruk enligt sjöfartslagstiftningen.....	356
7.2.4	Att driva vattenbruk enligt djurhälsolagstiftningen.....	357
7.2.5	Att driva vattenbruk enligt djurskyddslagstiftningen.....	376
7.2.6	Att driva vattenbruk enligt livsmedelslagstiftningen	383
7.2.7	Att driva vattenbruk enligt foderlagstiftningen ..	391
7.2.8	Att driva vattenbruk enligt lagstiftningen om animaliska biprodukter	395
7.3	Att avveckla vattenbruk enligt den mark- och miljörättsliga lagstiftningen.....	402
7.3.1	Allmänna utgångspunkter.....	402
7.3.2	Krav kopplat till avveckling kan ställas i villkor ..	402
7.4	Att avveckla vattenbruk enligt övriga lagstiftningar.....	403

8 Sanktioner och straff 405

8.1	Straff och sanktioner m.m. i mark- och miljölagstiftningen	405
8.1.1	Straff.....	406
8.1.2	Förverkande	411

8.1.3	Sanktionsavgifter.....	411
8.1.4	Näringsförbud.....	412
8.2	Straff och sanktionsavgifter i övrig lagstiftning	412
8.2.1	Fiskelagstiftningen.....	412
8.2.2	Straff och sanktionsavgifter i djurskyddslagstiftningen	418
8.2.3	Straff och sanktionsavgifter i djurhälsolagstiftningen	423
8.2.4	Straff och sanktionsavgifter i livsmedelslagstiftningen.....	426
8.2.5	Straff och sanktionsavgifter i lagstiftningen om animaliska biprodukter	429
8.2.6	Straff och sanktioner m.m. i sjötrafikförordningen	432
9	Jämförelse med andra länders lagstiftningar	433
9.1	Norge	433
9.1.1	Allmän bakgrund.....	433
9.1.2	Generellt om den norska lagstiftningen	434
9.1.3	Krav på akvakulturtillstånd.....	435
9.1.4	One-stop-shop – samordnad handläggning av ansökningar om tillstånd.....	441
9.1.5	Vissa andra relevanta bestämmelser för vattenbruk.....	444
9.1.6	Tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.....	446
9.1.7	Utbyte av uppgifter mellan myndigheter	450
9.2	Danmark.....	450
9.2.1	Allmän bakgrund.....	450
9.2.2	Generellt om den danska lagstiftningen	450
9.2.3	Uppfödning av fisk i sötvattensdammbruk.....	451
9.2.4	Uppfödning av fisk i havbruk och saltvattensdammbruk.....	458
9.2.5	Uppfödning av musslor och ostron	462
9.2.6	Odling av tång	465
9.2.7	Något om uppfödning och odling av främmande eller lokalt frånvarande arter.....	465

9.3	Finland.....	465
9.3.1	Allmän bakgrund	466
9.3.2	Generellt om den finska lagstiftningen	467
9.3.3	Krav på tillstånd enligt miljöskyddslagstiftningen	468
9.3.4	Krav på tillstånd enligt vattenlagstiftningen	470
9.3.5	Rådgivning om tillståndsansökningar	470
9.3.6	Fallspecifika utredningar och förfaranden	471
9.3.7	Tillståndsprövningen.....	472
9.3.8	Tillsyn.....	473
9.3.9	Övrig lagstiftning	475
10	Förslag och bedömningar avseende ändringar i nuvarande prövningar	477
10.1	Utredningens uppdrag.....	477
10.2	Utredningen kan bara lämna förslag i frågor som Sverige har befogenhet att lagstifta om	478
10.3	Överlappningar mellan lagstiftningar som berör vattenbruk.....	478
10.3.1	Miljöbalkens tillämpningsområde och förhållandet till annan lagstiftning	479
10.4	Dubbelprovning i dagens lagstiftning.....	481
10.4.1	Utredningens utgångspunkter.....	481
10.4.2	Dubbelprovning i miljö- och fiskelagstiftningen	482
10.5	Utredningens förslag om ändringar i fiskelagstiftningen...	495
10.5.1	Odlingstillståndet bör tas bort och påverkan på fritt levande fisk, vattenlevande kräddjur, vattenlevande blötdjur och den omgivande miljön i övrigt bör beaktas endast inom miljölagstiftningen.....	495
10.5.2	Ändringar bör göras i fiskelagstiftningen i fråga om kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 708/2007.....	497

10.5.3	Författningsändringar med anledning av förslag om att odlingstillstånd ska tas bort och ändring ska göras avseende kompletterande bestämmelser till rådets författning (EG) nr 708/2007	507
10.6	Inkonsekvenser och skillnader mellan provningar i dagens miljölagstiftning	510
10.6.1	Inkonsekvent behandling av vattenbruksverksamheter i regleringen av miljöfarliga verksamheter	510
10.6.2	Inkonsekvent behandling av vattenbruksverksamheter i regleringen av vattenverksamheter	514
10.6.3	Omfattningen av provningar av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt samband mellan provningarna	516
10.7	Utredningens förslag om ändringar i provningar enligt miljöbalken och andra förslag kopplade till dessa provningar	517
10.7.1	Utredningens utgångspunkter	517
10.7.2	Definition av begreppet vattenbruk	518
10.7.3	Allt vattenbruk kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet	521
10.7.4	Ändringar i bestämmelserna om vattenverksamhet	523
10.7.5	Ändringar i bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet	528
10.7.6	Havs- och vattenmyndigheten bör få i uppdrag av regeringen att utreda vissa gränser för tillstånds- och anmälningsplikt i 3 kap. miljöprövningsförfordningen	537
10.7.7	Ändringar i bestämmelserna om miljöbedömning	540
10.7.8	Bemyndiganden att utfärda generella föreskrifter för vattenbruket	544

10.8	Konsekvenser av utredningens förslag om ändringar i fiske- och miljölagstiftningen och hur lagstiftningen kan främja hållbar utveckling	549
10.8.1	Närmare om hur lagstiftningen kan främja hållbar utveckling.....	553
10.9	Övriga problem i nuvarande lagstiftning.....	555
10.9.1	Vattenbruk i den fysiska planeringen.....	555
10.9.2	Krav på processuell rådighet vid tillstånd för vattenverksamhet.....	557
10.9.3	Outredda vatten.....	559
11	Förslag om samverkan och stöd vid prövning samt samarbete vid tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet	561
11.1	Utredningens uppdrag.....	561
11.2	Utredningens utgångspunkter i fråga om prövning	562
11.2.1	Problem kopplat till prövningar	562
11.2.2	Kommissionens uttalanden om problem i nationella administrativa förfaranden.....	565
11.2.3	Nuvarande och tidigare initiativ till stöd och samverkan vid prövning av vattenbruk	565
11.2.4	Initiativ till stöd och samverkan inom andra områden	569
11.3	Förslag och bedömningar avseende samverkan och stöd vid prövning	573
11.3.1	Ärendekonzentration är inte lämpligt.....	573
11.3.2	Stödet till vattenbrukarna bör utökas och en digital kontaktpunkt införs	578
11.3.3	Vägledning ska tas fram	589
11.3.4	Utbildningsinsatser bör göras.....	597
11.3.5	Reglering av digital kontaktpunkt, vägledning och utbildning.....	598
11.3.6	Möjligheten att höra remissinstanser bör utnyttjas.....	600
11.3.7	Inga författningsändringar bör göras avseende giltighetstider	602

11.3.8	Inga författningsändringar bör göras avseende handläggningstider	602
11.4	Utredningens utgångspunkter i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet	606
11.4.1	Problem med bristande samarbete och samordning	606
11.4.2	Samarbete och samordning vid tillsyn och kontroll	607
11.4.3	Bestämmelser om samverkan, samarbete och samordning	609
11.5	Utredningens förslag och bedömningar gällande samarbete vid tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet	611
11.5.1	Ärendekonzentration är inte lämpligt	612
11.5.2	Ett samarbetsuppdrag ska ges till aktuella tillsyns- och kontrollmyndigheter	613
11.5.3	Omfattningen av uppdraget i fråga om tillsynen och kontrollen av vattenbruksverksamheter	615
11.5.4	Ett författningsreglerat samarbete är inte lämpligt	620
11.6	Utbyte av information mellan berörda myndigheter	622
11.6.1	Sekretessreglerade uppgifter	622
11.6.2	Överföring av personuppgifter mellan myndigheter	629
12	Utredningens överväganden avseende att samla bestämmelser som reglerar vattenbruk i en ny lag med tillhörande förordning	633
12.1	Utredningens uppdrag	633
12.1.1	Utredningens utgångspunkter	634
12.1.2	Kommissionens uttalanden om en samlad nationell lagstiftning	634
12.2	Utredningens överväganden avseende en samlad lagstiftning för vattenbruk	635

12.2.1	Bestämmelser som rör vattenbruk inom miljö-, djurhälso-, djurskydds- och livsmedelslagstiftningarna bör även fortsättningsvis finnas kvar i respektive lagstiftning	635
12.2.2	Vissa bestämmelser i fiskelagstiftningen som rör vattenbruk bör för närvarande finnas kvar	636
12.2.3	Bestämmelser som rör vattenbruk i andra lagstiftningar bör finnas kvar	637
12.2.4	Inga upplysningsbestämmelser bör tas in i den nya förordningen om vattenbruk som föreslås i kapitel 11	637
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	639
13.1	Ikraftträdande	639
13.2	Övergångsbestämmelser.....	640
13.2.1	Övergångsbestämmelser kopplat till ändringar i fiskelagstiftningen.....	640
13.2.2	Övergångsbestämmelser kopplat till ändringarna i miljöbalken och miljöprövningsförordningen.....	642
14	Konsekvenser av utredningens förslag	645
14.1	Problemet och utredningens förslag på lösning.....	645
14.1.1	Översiktlig problembeskrivning och nollalternativet.....	645
14.1.2	Utredningens förslag på lösning.....	646
14.2	Berörda verksamheter och aktörer.....	649
14.2.1	Enskilda.....	649
14.2.2	Företag	650
14.2.3	Myndigheter och kommuner.....	655
14.2.4	Domstolarna	656
14.3	Utredningens utgångspunkter vid beräkning av kostnader.....	656

14.4	Utredningens förslag avseende odlingstillstånd samt ändringar i miljölagstiftningen.....	657
14.4.1	Kostnader och konsekvenser för företag.....	657
14.4.2	Kostnader och konsekvenser för myndigheter och kommuner	682
14.4.3	Kostnader och konsekvenser för domstolarna....	690
14.5	Utredningens förslag avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007	691
14.5.1	Kostnader och konsekvenser för företag.....	692
14.5.2	Kostnader och konsekvenser för myndigheterna.....	695
14.5.3	Kostnader och konsekvenser för domstolarna....	698
14.6	Utredningens förslag avseende en digital kontaktpunkt m.m.....	698
14.6.1	Kostnader och konsekvenser för företag.....	699
14.6.2	Kostnader och konsekvenser för myndigheter och kommuner.....	701
14.6.3	Kostnader och konsekvenser för domstolarna....	705
14.7	Utredningens förslag om regeringsuppdrag avseende gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt m.m.	705
14.7.1	Kostnader och konsekvenser för företag.....	706
14.7.2	Kostnader och konsekvenser för myndigheterna.....	706
14.7.3	Kostnader och konsekvenser för domstolarna....	707
14.8	Utredningens förslag om regeringsuppdrag avseende samarbete kring tillsyn och kontroll samt framtagande av vägledning och utbildning	707
14.8.1	Kostnader och konsekvenser för företag.....	707
14.8.2	Kostnader och konsekvenser för myndigheter och kommuner	710
14.8.3	Kostnader och konsekvenser för domstolarna....	714
14.9	Finansiering.....	714
14.9.1	Förslag om reglering	714
14.9.2	Förslag om regeringsuppdrag.....	719
14.10	Alternativa förslag som utredningen övervägt men inte går vidare med	723

14.10.1	Övervägt förslag: Ärendekonzentration	723
14.10.2	Övervägt förslag: En myndighet ges i uppgift att ta emot och förmedla anmälningar och ansökningar som berör vattenbruk till andra prövningsmyndigheter	725
14.10.3	Övervägt förslag: En myndighet ges i uppgift att samordna prövningar	726
14.10.4	Övervägt förslag: En lotsfunktion införs.....	727
14.10.5	Övervägt förslag: Reglerade handläggningstider	727
14.10.6	Övervägt förslag: Ett reglerat samarbete avseende tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.....	728
14.11	Förslagets förenlighet med EU-rätten	728
14.12	Konsekvenser för miljö och hållbar utveckling.....	730
14.12.1	Konsekvenser för miljön kopplat till förslag om ändringar i prövningar.....	730
14.12.2	Konsekvenser för miljön i övrigt.....	733
14.12.3	Hållbar utveckling	735
14.13	Konsekvenser för enskilda	736
14.13.1	Allmänna konsekvenser för enskilda.....	736
14.13.2	Konsekvenser för konsumenter.....	737
14.13.3	Konsekvenser avseende överklagandeprocesser	738
14.14	Konsekvenser för brottsligheten	739
14.15	Konsekvenser för sysselsättningen och regionala effekter	740
14.16	Konsekvenser för jämställdhet och integration	741
14.17	Det kommunala självstyret.....	742
14.18	Informationsinsatser.....	743
14.19	Övriga konsekvenser	743

15	Författningskommentar	745
15.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	745
15.2	Förslaget till lag (2025:00) om ändring i fiskelagen	748
	Särskilt yttrande.....	751
	Referenser.....	753
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:92.....	783
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:66.....	799
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:135.....	801

Sammanfattning

Uppdraget

I utredningens direktiv anges två huvudområden som utredningen har att arbeta med. Dessa rör en moderniserad fiskelag respektive förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk. Detta betänkande avser den del av uppdraget som avser vattenbruk.

Vårt uppdrag har i denna del varit att se över hur bestämmelserna om vattenbruk kan förenklas för att främja ett mer konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk. I uppdraget har ingått att kartlägga den lagstiftning som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet. Det har även ingått att föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att bl.a. förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattats enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regel-tillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls. I uppdraget har vidare ingått att analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, t.ex. avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering. Vi har därutöver haft i uppdrag att ta ställning till om några andra ändringar av regelverket behöver göras, överväga om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en lag med tillhörande förordning, och i så fall föreslå en sådan lag och förordning samt lämna författningsförslag.

Utredningen lämnar förslag inom flera områden och vår avsikt är att förslagen ska ses som en helhet, som sammantaget kan bidra till att uppfylla de olika syftena med utredningens uppdrag.

Kartläggning och analys

Utredningen har vid kartläggningen av lagstiftningen kunnat konstatera att vattenbruket omfattas av ett flertal olika EU-rättsakter men även olika nationella lagstiftningar. I vissa fall har regleringarna också kopplingar till internationell rätt.

Vid kartläggningen har utredningen i huvudsak fokuserat på bestämmelser om tillstånd, godkännanden, dispenser, registreringar och/eller anmälningar som kan behövas inför uppstarten av en vattenbruksverksamhet. Utredningen har kunnat konstatera att det är ett flertal olika beslut som kan krävas innan en vattenbruksverksamhet kan inledas. Vilka beslut som krävs beror i huvudsak på verksamhetens tänkta omfattning, utformning, syfte, vilken organism som avses födas upp eller odlas och var verksamheten är tänkt att lokaliseras.

Utredningen har vid en analys av lagstiftningen kunnat konstatera att det föreligger överlappningar mellan tillämpningsområdet för miljöbalken och tillämpningsområdet för vissa övriga lagstiftningar som berör vattenbruk. Utredningen har vidare konstaterat att det förekommer dubbelprövning av frågor inom ramen för prövning av odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen och prövningar som görs enligt miljöbalken, samt att överklaganden enligt de olika lagstiftningarna prövas av olika instanser. Vid en analys av miljölagstiftningen har utredningen vidare kunnat konstatera en inkonsekvent behandling av vattenbruk inom ramen för regleringarna om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. För vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden kan nämnas att det finns ett undantag från kravet på tillstånd för vattenverksamhet för utförande av anläggning för odling av fisk, musslor eller kräftdjur. Vattenbruk i anläggningar i vattenområden behandlas därmed olika utifrån vilken organism som föds upp eller odlas i vattenbruket, trots att uppfödning- eller odlingsförhållanden samt uppfödning- eller odlingsmiljöer kan vara snarlika för organismer som omfattas av undantaget jämfört med andra som inte gör det. Olika instanser kan göra prövningar av verksamheterna enligt miljölagstiftningen innan de får inledas och olika bestämmelser kan också gälla för prövningarna, bl.a. avseende rättegångskostnader. I fråga om regleringen av miljöfarlig verksamhet kan nämnas att prövningsplikten för fiskodling och övervintring av fisk utgår från mängden foder som förbrukas i verksamheten, trots att miljöpåver-

kan kan skilja sig åt mellan olika vattenbruk utifrån bl.a. produktionsform. Utredningen har också noterat att all fiskodling eller övervintring av fisk som är tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessa verksamheter behöver därmed göra en specifik miljöbedömning enligt lagstiftningen, trots att verksamheternas miljöpåverkan ofta bör vara beroende av lokaliseringen. Utredningen har beaktat dessa omständigheter vid utformningen av förslagen som rör fiske- och miljölagstiftningen.

För att kunna uppnå syftena med utredningens uppdrag, har utredningen även kartlagt och analyserat vissa problem som rör provning, tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Utredningen har konstaterat att det kopplat till provning föreligger problem med att ett flertal tillstånd, dispenser, godkännanden, registreringar och/eller anmälningar kan krävas för att få inleda en vattenbruksverksamhet och att samma uppgifter i viss utsträckning behöver lämnas i flera olika processer. Provningarna samordnas inte heller i någon större utsträckning, vilket bör kunna få till följd att giltighetstider skiljer sig åt i situationer när det inte är motiverat, att provningar tar längre tid än nödvändigt och att beslut innehåller mer omfattande villkor än vad som är motiverat. Utredningen har därutöver identifierat att handläggningstiderna hos myndigheterna och domstolarna kan vara långa och att korta giltighetstider förekommer i tillstånd och dispenser, vilket bör kunna få till följd att vattenbrukare ständigt befinner sig i ansöknings- eller anmälningsprocesser och att eventuella utredningsvillkor kan bli svåra att uppfylla.

Utredningen har även identifierat att det finns brister kopplat till tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vattenbruksverksamheterna. Som angetts ovan berörs verksamheterna av flera olika regelverk och det är olika myndigheter och till viss del olika enheter inom myndigheterna som ansvarar för tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende verksamheterna. Trots att dessa myndigheters samverkan, samarbete och samordning regleras både av generella bestämmelser och av specifika bestämmelser inom vissa regelverk finns det i dagsläget inte något övergripande samarbete i fråga om tillsynen och kontrollen av vattenbruk, varken inom myndigheterna eller mellan olika myndigheter. Det har lett till att det förekommit ett flertal tillsyns- och kontrollbesök för vissa verksamheter, vilket kan resultera i både höga avgifter och omfattande avbrott i arbetet. Verksamhetsutövarna har

även uppgett att de upplever tillsynen som otydlig och har bl.a. efterfrågat samordnade tillsynsbesök. Ett väl fungerande samarbete mellan myndigheterna skulle innebära att tillsynen och kontrollen blir effektivare samt att det blir en ökad acceptans och ett ökat förtroende för myndigheterna.

Förenklade förutsättningar för vattenbruk

Utredningen har behövt förhålla sig till relevant EU-rätt vid utformningen av förslagen och har endast kunnat lämna förslag i frågor som Sverige har befogenhet att lagstifta om. Inledningsvis beskrivs utredningens förslag som är kopplade till fiske- och miljölagstiftningen och sedan beskrivs utredningens övriga förslag.

Förslag kopplade till fiske- och miljölagstiftningen

Utredningen har lagt förslag i frågor som rör fiske- och miljölagstiftningen för att förenkla regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att förkorta handläggningstiderna, undvika dubbelprövning och att beslut står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning.

Enligt utredningens uppfattning bör en så enhetlig reglering som möjligt införas för vattenbruksverksamheter i fråga om prövning av verksamheternas miljöpåverkan. Det är särskilt angeläget med anledning av den ökade diversifieringen inom vattenbruksnäringen som medför att andra organismer än de som föds upp eller odlas i dag kan komma att utgöra en del av den svenska vattenbruksnäringen i framtiden. Genom ett enhetligt prövningsförfarande undviks gränsdragningsproblem avseende vilken reglering en vattenbruksverksamhet med en ny typ av organism ska prövas enligt. Även hållbarhetsaspekter talar för ökad enhetlighet i systemet så att organismer med liknande uppfödnings- eller odlingsförhållanden samt uppfödnings- eller odlingsmiljöer prövas enligt samma regelsystem. Utredningen är vidare av uppfattningen att regleringen för vattenbruksverksamheter inte bör skilja sig från annan reglering i miljölagstiftningen. Gemensamma regler med andra verksamheter kan bidra till samordningsvinster och ökad enhetlighet i systemen i sin helhet.

Kravet på odlingstillstånd bör tas bort

Utredningen föreslår att regleringen avseende odlingstillstånd och bestämmelser som har samband med sådant tillstånd ska tas bort i fiskelagstiftningen. Förslaget innebär att dubbelprövning av frågor som kan förekomma inom ramen för fiske- och miljölagstiftningen avseende vattenbruksverksamheters miljöpåverkan kan undvikas. Eftersom miljöbalken har karaktären av en ramlag och har ett vidare tillämpningsområde än fiskelagstiftningen, är utredningen av uppfattningen att prövning av vattenbruksverksamheternas miljöpåverkan ska ske enligt miljölagstiftningen.

Inom ramen för prövningen av odlingstillstånd framstår det som att viss prövning har gjorts gentemot bestämmelserna i Rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk. Utredningen har föreslagit vissa ändringar i fråga om kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. En av ändringarna som föreslås är att Havs- och vattenmyndigheten ska utföra de uppgifter som enligt förordningen ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat.

Alla vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden ska vara undantagna från kravet på tillstånd för vattenverksamhet

Utredningen föreslår att bestämmelsen om undantag från tillståndsplikt för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken, som i dag undantar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, ska ändras så att utförande av anläggningar för allt vattenbruk omfattas av undantaget. Förslaget innebär att alla vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden kommer att behandlas lika oavsett vilken organism som föds upp eller odlas i vattenbruket.

Enligt utredningens uppfattning bör begreppet vattenbruk, när det används inom ramen för 9–12 kap. miljöbalken, avse ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med upptaget, skörden, eller annat tillvaratagande av organismerna”. Det är i huvudsak samma definition av vattenbruk som används inom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Den skillnad som föreligger

mellan definitionerna är att EU:s definition avslutas med ordet ”skörden” och den ovan angivna definitionen avslutas med ”upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna”. Tillägget är gjort i syfte att göra definitionen tydligare och få den att bättre stämma överens med svenskt språkbruk. Utredningen föreslår att definitionen tas in i en ny bestämmelse i 11 kap. miljöbalken.

Fler vattenbruk ska vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter

Utredningen bedömer att det föreligger ett behov av prövning av de vattenbruk som enligt utredningens förslag inte längre kommer att behöva odlingstillstånd och/eller tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet innan verksamheterna får inledas. Prövning bedöms även behövas för de vattenbruk som enligt utredningens förslag inte längre behöver anmälas enligt bestämmelserna om vattenverksamhet.

Utredningen bedömer att alla vattenbruk kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet, även om miljöpåverkan kan skilja sig åt mellan olika vattenbruk beroende av produktionsform, organism som föds upp eller odlas och verksamhetens lokalisering m.m. Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen om anmälningsplikt för vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden. Anmälningsplikt ska enligt paragrafen även gälla för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Anmälningsplikten enligt paragrafen ska inte gälla för fiskodling eller övervintring av fisk som är tillståndspliktig enligt 1 § eller anmälningspliktig enligt 2 § miljöprövningsförordningen.

Förslaget innebär att alla vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden, och som inte är fiskodlingar eller övervintring av fisk som i dag är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt 3 kap. miljöprövningsförordningen, ska vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Det innebär att vattenbruken i fråga om verksamheternas miljöpåverkan kommer att prövas enligt samma bestämmelser avseende prövning och att det inte kommer att vara någon skillnad mellan dessa vattenbruk när det kommer till ansvar för rättegångskostnader och i fråga om överprövning.

Havs- och vattenmyndigheten ska få i uppdrag att se över gränserna för när viss vattenbruksverksamhet ska vara tillstånds- och anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag av regeringen att se över om gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt för fiskodling och övervintring av fisk i 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen ska ändras. I uppdraget ska även ingå att se över vilka andra vattenbruk än sådana som bedrivs i anläggningar i vattenområden som bör vara anmälningspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med Naturvårdsverket. Havs- och vattenmyndigheten bör vid arbetet även inhämta synpunkter från aktörer, särskilt sådana som bedriver forskning om vattenbrukets miljöpåverkan, men även branschorganisationer.

Det har sedan fodergränserna infördes i lagstiftningen år 2007, skett en utveckling av både vattenbruksverksamheterna och fodret. Om fodergränserna ändrades skulle det kunna leda till att färre vattenbruk än i dag skulle vara anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen, vilket skulle förenkla för vattenbrukarna. Det är enligt utredningens uppfattning samtidigt viktigt att en sådan ändring inte urholkar skyddet för miljön. Utredningen bedömer därför att gränserna för anmälnings- och tillståndsplikt bör ses över inom ramen för ett regeringsuppdrag.

Specifik miljöbedömning ska bara göras när det finns behov av det

Utredningen föreslår att fiskodling och övervintring av fisk som är tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen, dvs. sådan verksamhet där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår, inte längre ska antas medföra betydande miljöpåverkan. En bedömning av miljöpåverkan ska i stället göras i varje enskilt fall. En ändring av miljöbedömningsförordningen föreslås därför.

Utredningen har bedömt att frågan om betydande miljöpåverkan för vattenbruk ofta är starkt kopplad till lokaliseringsfrågan. Enligt utredningens uppfattning bör därför frågan om betydande miljöpåver-

kan lämpligen bedömas i det enskilda fallet. Enligt utredningens förslag ska ett undersökningssamråd som utgångspunkt hållas i fråga om betydande miljöpåverkan kan antas. Länsstyrelsen ska fatta beslut i frågan, och endast i de fall verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan behöver en specifik miljöbedömning, som ska innehålla relativt ingående beskrivningar av verksamhetens miljöpåverkan, göras. Om betydande miljöpåverkan inte kan antas, behöver i stället endast en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram.

Den verksamhetsutövare som bedömer att verksamheten har betydande miljöpåverkan bör även fortsättningsvis kunna göra en specifik miljöbedömning, såsom görs i dag.

Havs- och vattenmyndigheten ska bemyndigas att meddela generella föreskrifter för vattenbruket

Utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i 12 kap. miljöbalken om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och om försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Det ska enligt utredningens förslag också införas en ny förordning om miljöhänsyn i vattenbruk, som ska innehålla ett bemyndigande till Havs- och vattenmyndigheten att meddela sådana föreskrifter. Det ska enligt utredningens förslag också göras en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken i syfte att föreskrifterna ska kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft.

För vattenbrukets del finns det för närvarande föreskrifter om miljöhänsyn i fiskelagstiftningen. Dessa kommer inte längre kunna finnas kvar med anledning av utredningens förslag om ändringar i fiskelagstiftningen. Utredningen kan se fördelar med att även fortsättningsvis ha föreskrifter avseende miljöhänsyn i vattenbruk. Dessa bör dock vara tillämpliga även för andra vattenbruk än de som i dag omfattas av fiskelagstiftningens bestämmelser. Utredningen bedömer att sådana föreskrifter skulle kunna underlätta vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken och kunna bidra till att prövningsprocessen blir effektiv. Men hänsyn till att det i tillstånd till fiskodling enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet kan ha skett anpassningar till reglering i odlingstillstånd, är utredningen av uppfattningen att dessa föreskrifter ska kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft.

Övriga förslag

En digital kontaktpunkt för vägledning och information om vattenbruk samt utbildning för kommuner och myndigheter

Utredningen föreslår att Jordbruksverket ska ansvara för en digital kontaktpunkt för vattenbruk där det ska tillhandahållas generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk samt direktlänkar till vägledning och specifik information om vissa prövningar som kan aktualiseras vid uppstarten av en vattenbruksverksamhet. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk.

Utredningen föreslår vidare att Tillväxtverket ska ansvara för att utveckla webbplatsen verksamt.se så att checklistan för att starta vattenbruk med tillhörande guide anpassas till den digitala kontaktpunkten och innehåller direktlänkar till den. Detta ska hanteras inom ramen för ett uppdrag från regeringen.

Utredningen föreslår att Jordbruksverket ska ansvara för att ta fram den generella vägledningen och informationen om förfarandet för att starta vattenbruk som ska finnas på den digitala kontaktpunkten och att myndigheten vid det arbetet ska inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Detta ska regleras i den föreslagna förordningen om vattenbruk.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att tillhandahålla vägledning och specifik information, som det ska länkas till från den digitala kontaktpunkten, om

- tillstånd och anmälan av verksamheter enligt 11 kap. miljöbalken, 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter och 3 kap. 1–3 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251), och
- tillstånd att introducera en främmande art eller flytta en lokalt frånvarande art enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Utredningen föreslår därutöver att Jordbruksverket ska ansvara för att tillhandahålla vägledning och specifik information, som det ska länkas till från den digitala kontaktpunkten, om

- registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar enligt artikel 172 respektive 176–178 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag"), och
- förprovning av förvaringsutrymmen enligt 6 kap. 1 § djurskydds-förordningen (2019:66).

Detta ska regleras i den föreslagna förordningen om vattenbruk.

Enligt utredningens uppfattning bör vägledningarna och informationen kunna bidra till att provningarna blir mer effektiva och förutsebara för verksamhetsutövarna och bidra till en likartad regel-tillämpning. När det kommer till den generella vägledningens och informationens innehåll, är utredningen av uppfattningen att den bör utformas utifrån både verksamhetsutövarnas och myndigheternas behov. Vägledningen och informationen bör enligt utredningens uppfattning fokusera särskilt på de provningar som kan medföra en stor administrativ börda för den som vill starta en vattenbruksverksamhet. I vägledningen och informationen bör även särskilt fokus ligga på provningar som har ett starkt samband med varandra eller där samma del av verksamheten berörs. Enligt utredningens bedömning finns ett behov av att i vägledningen och informationen fokusera på provningar enligt miljö-, djurhälso- och djurskyddslagstiftningen samt regleringen om animaliska biprodukter. För att det ska bli ett så effektivt förfarande som möjligt, både för vattenbrukaren och de myndigheter som ska pröva anmälningar och ansökningar, bör det i vägledningen och informationen tydliggöras när i processen det är lämpligt att olika provningar görs. Informationen i vägledningen behöver samordnas med informationen i de digitala tjänsterna på [verksam.se](https://www.verksam.se).

Utredningen föreslår dessutom att Jordbruksverket ska ansvara för att tillhandahålla utbildning till andra myndigheter och kommuner om förfarandet för att starta vattenbruk. Jordbruksverket ska ta fram utbildning och i det arbetet inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Detta ska regleras i den nya föreslagna förordningen om vattenbruk. Enligt utredningens uppfattning skulle utbildningsinsatser troligen kunna minska problemen som i dag finns med många och

skilda provningar och kunna skapa nätverk mellan handläggare, vilket kan bidra till en mer likartad regeltillämpning.

Samarbete i frågor som rör tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Utredningen föreslår att Jordbruksverket, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska ges i uppdrag att samarbeta samt ta fram vägledning och genomföra utbildningsinsatser i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vattenbruksverksamheter enligt miljöbalken, epizootilagen, zoonoslagen, lagen om provtagning på djur, m.m., lagen om kontroll av husdjur, m.m. och djurskyddslagen.

Samarbete och samordning mellan olika tillsyns- och kontrollmyndigheter är viktigt, framför allt för att tillsynen och kontrollen ska vara effektiv, men även för att den verksamhet som är föremål för tillsyn eller kontroll inte ska störas mer än nödvändigt.

Som angetts ovan finns det problem med samarbete och samordning av den tillsyn och kontroll som är kopplad till vattenbruksverksamheterna. Med hänsyn till att möjligheterna och skyldigheterna till samverkan och samarbete vid tillsyn och kontroll av vattenbruk inte utnyttjas eller uppfylls i någon större utsträckning samt de problem som det bristande samarbetet resulterar i, föreslår utredningen att vissa myndigheter ska ges i uppdrag att samarbeta i dessa frågor. Utredningen anser att de myndigheter som ska ingå i samarbetet ska vara de som antingen bedriver tillsyn och/eller kontroll av vattenbruk, eller är ansvariga för områden eller frågor som bedöms relevanta för samarbetet. För att samarbetet ska bli så effektivt som möjligt bör emellertid inte samtliga tillsyns- och kontrollorgan ingå i uppdraget. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska ingå i samarbetet.

Utredningen anser att det bör vara ett övergripande och rådgivande samarbete mellan myndigheterna, som främst bör avse frågor om hur myndigheterna kan effektivisera, tydliggöra och samordna tillsynen och kontrollen av vattenbruk. Samarbetet bör t.ex. kunna omfatta frågor dels om när det är lämpligt med gemensamma till-

syns- och/eller kontrollbesök, dels om hur gemensamma tillsyns- och/eller kontrollbesök praktiskt kan och bör genomföras.

För att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att bedriva en rättssäker och effektiv tillsyn och kontroll föreslår utredningen att myndigheternas uppdrag även ska innefatta att ta fram vägledning i fråga om hur myndigheterna i enskilda fall kan samarbeta kring och samordna sin tillsyn och kontroll av vattenbruk.

Utredningen föreslår även att ovan angivna myndigheter ska erbjuda utbildningar till myndigheter och kommuner inom tillsyn och kontroll av vattenbruksverksamheter. Det kan vara svårt för tjänstepersoner på myndigheterna att känna till andra myndigheters organisation, ansvarsområden och arbetssätt, vilket kan skapa felaktiga förväntningar. Det kan i sin tur försvåra en effektiv hantering av tillsynen och kontrollen. Förslaget syftar därför till att öka kunskapen om olika myndigheters tillsyns- och kontrollområden samt tillsynens och kontrollens praktiska genomförande.

En samlad lagstiftning för vattenbruk föreslås inte

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om det i Sverige borde införas en vattenbrukslag med tillhörande förordning där, så långt som det är möjligt och ändamålsenligt, reglerna för vattenbruk samlas. Utredningens bedömning är att det inte är ändamålsenligt att, utöver utredningens förslag om ändringar i provningar och om samverkan och stöd vid provning, samla bestämmelser som rör vattenbruk i en ny lag med tillhörande förordning. Enligt utredningens uppfattning vore det inte heller ändamålsenligt att bryta ut vissa bestämmelser som rör vattenbruk ur djurhälso-, djurskydds-, livsmedels- eller miljölagstiftningen, för att placera dem i en ny lag eller tillhörande förordning. Det skulle enligt utredningens bedömning avvika från hur regleringarna inom dessa områden är uppbyggda. Utredningen gör bedömningen att regleringar som rör vattenbruk i övriga lagstiftningar inte har sådan koppling till vattenbruket att det finns skäl att närmare utreda om det är möjligt att bryta ut dessa bestämmelser ur de befintliga lagstiftningarna, för att placera dem i en ny lagstiftning om vattenbruk.

Utredningen bedömer vidare att det inte är ändamålsenligt att den nya förordningen om vattenbruk som utredningen föreslår, ska

innehålla upplysningsbestämmelser om i vilka lagstiftningar det finns bestämmelser om vattenbruk. Utredningen har vid den bedömningen beaktat att utredningens förslag om stöd till aktörerna sannolikt kommer att innebära att upplysningsbestämmelser inte skulle fylla någon större funktion som informationsbärare.

Konsekvenser av förslagen

Utredningen bedömer att de olika förslagen kommer att få olika effekter för olika vattenbruk. Enligt utredningens bedömning kommer förslagen i huvudsak leda till att handläggningstiderna blir kortare, att antalet involverade myndigheter kommer minska, att dubbelprövning kommer undvikas och att beslut som fattas enligt olika regelverk inte kommer stå i strid med varandra. Utredningen bedömer även att förslagen kommer innebära att det blir en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls. Förslagen innebär bl.a. förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning och annan prövning samt att tillsyn och kontroll av vattenbruk kommer effektiviseras och tydliggöras för verksamhetsutövarna.

Utredningens förslag bedöms i förlängningen även kunna leda till att det blir fler vattenbruk, vilket skulle påverka samtliga berörda myndigheter och kommuner. Det skulle bl.a. innebära att det blir fler anmälningar om miljöfarliga verksamheter och fler anläggningar som det behöver bedrivas tillsyn och/eller kontroll av.

Förslag om reglering

Utredningens förslag att ta bort krav på odlingstillstånd samt om ändringar i miljölagstiftningen innebär att den administrativa bördan kan komma att öka eller vara på samma nivå för vissa vattenbruksverksamheter samtidigt som den kommer att minska för andra. Utredningens förslag innebär även att samtliga myndigheter som handlägger frågor kopplade till odlingstillstånd kommer att ha lägre kostnader samtidigt som det kommer bli fler ärenden avseende anmälan om miljöfarlig verksamhet. De sistnämnda ärendena kommer i första hand påverka kommunerna, eftersom det är den kommunala nämnden som enligt huvudregeln prövar dessa anmälningar samt bedriver till-

syn kopplad till sådana verksamheter. Kommunerna bedöms dock kunna finansiera den verksamheten genom avgifter.

Utredningens förslag avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007 kommer innebära att fler vattenbruk än i dag kommer beröras av prövning och tillsyn enligt förordningen, eftersom den inte framstår ha tillämpats i alla delar, samt att dessa verksamheter därmed sannolikt kommer ha ökade kostnader med anledning av det. Förslaget kommer även innebära ökade kostnader för främst Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna.

Vad gäller utredningens förslag avseende en digital kontaktpunkt, vägledningar och utbildningar bör dessa sannolikt leda till att företagens administrativa kostnader kommer minska. Enligt utredningens förslag är det Jordbruksverket som kommer ansvara för den digitala kontaktpunkten samt för att ta fram bl.a. generell vägledning, information och utbildning om att starta vattenbruk. Jordbruksverket kommer därför ha de största kostnaderna kopplade till dessa förslag.

Kostnaderna för att genomföra utredningens förslag om odlings-tillstånd, ändringar i miljölagstiftningen, rådets förordning (EG) nr 708/2007, en digital kontaktpunkt samt vägledningar och utbildningar har uppskattats uppgå till nästan 7,7 miljoner kronor. Av dessa kostnader avser drygt 5 miljoner kronor initiala kostnader och 2,7 miljoner kronor löpande kostnader. Utöver dessa kostnader kommer det tillkomma utbildningskostnader för kommunerna. Med hänsyn till att det är oklart hur många anställda som kommer behöva gå utbildningarna har utredningen inte kunnat uppskatta det resursbehovet.

Förslag om regeringsuppdrag

Vad gäller utredningens förslag om uppdrag avseende gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt m.m. är det främst Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket som kommer beröras. Utredningens förslag kommer medföra ökade kostnader för utredningsarbete för dessa myndigheter. Kostnaderna för att genomföra detta uppdrag bedöms uppgå till cirka 280 000 kronor. Uppdraget kan eventuellt innebära att myndigheterna behöver både involvera ytterligare resurser inom myndigheterna och anlita externt utredningsstöd. Utredningen har inte helt kunnat beräkna kostnaderna för de eventuella extra resurserna inom myndigheterna och det externa utrednings-

stödet. Utredningen kan därför inte uppskatta resursbehovet i denna del och föreslår att myndigheterna gör en kostnadsuppskattning innan de erhåller det aktuella uppdraget.

Utredningens förslag om uppdrag avseende samarbete, vägledning och utbildningar bedöms resultera i att tillsyn och kontroll av vattenbruksverksamheter blir effektivare, mer samordnad och enhetlig. Förslaget innebär också att det kan bli minskade kostnader för företagen i fråga om avgifter för tillsyn och kontroll samt att det blir färre tillsyns- och kontrollbesök och därmed minskade administrativa kostnader för företagen. För samtliga involverade myndigheter kommer den initiala kostnaden vara högre. När myndigheterna väl slagit fast inom vilka områden det är lämpligt för myndigheterna att samarbeta kring och vilken information myndigheterna behöver dela med varandra samt i vilka former samarbetet ska ske bör kostnaden dock bli lägre. Det kommer även vara större initiala kostnader för myndigheterna när de tar fram vägledningarna och utbildningarna. Dessa initiala kostnader kommer också minska när vägledningarna och utbildningarna är framtagna. Kostnaderna för att genomföra detta uppdrag bedöms uppgå till 2,66 miljoner kronor i initiala kostnader. Utredningen har inte kunnat beräkna samtliga kostnader för det löpande arbetet med uppdraget och föreslår att myndigheterna gör en kostnadsuppskattning i samband med att de erhåller det aktuella uppdraget.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning (2026:000) om vattenbruk

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser om digital kontaktpunkt för vattenbruk och om ansvar för att tillhandahålla vägledningar, information och utbildningar i frågor som rör vattenbruk.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Ord och uttryck

3 § I denna förordning avses med *vattenbruk* uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna.

Kontaktpunkt för vägledning och information

4 § Statens jordbruksverk ska inrätta och ansvara för en digital kontaktpunkt för vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk.

5 § Statens jordbruksverk ska säkerställa att det genom kontaktpunkten tillhandahålls generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk samt direktlänkar till vägledning och specifik information om

1. tillstånd och anmälan av verksamheter enligt 11 kap. miljöbalken, 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter och 3 kap. 1–3 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251),

2. tillstånd att introducera en främmande art eller flytta en lokalt frånvarande art enligt artikel 6 i Rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk,

3. registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar enligt artikel 172 respektive 176–178 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag"), och

4. förprovning av förvaringsutrymmen enligt 6 kap. 1 § djurskyddsförordningen (2019:66).

6 § Statens jordbruksverk ska ta fram den generella vägledningen och informationen om förfarandet för att starta vattenbruk som avses i 5 § och i det arbetet inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

7 § Havs- och vattenmyndigheten ska bistå Statens jordbruksverk i arbetet med kontaktpunkten genom att säkerställa att det på den egna webbplatsen finns vägledning och specifik information om tillstånd och anmälningar enligt 5 § 1 och 2.

Utbildning

8 § Statens jordbruksverk ska tillhandahålla utbildning till kommuner och myndigheter om förfarandet för att starta vattenbruk.

9 § När Statens jordbruksverk tar fram sådan utbildning som avses i 8 § ska myndigheten inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och Naturvårdsverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till förordning (2026:000) om miljöhänsyn i vattenbruket

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till miljöbalken.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 12 kap. 10 a § miljöbalken.

Miljöhänsyn i vattenbruket

- 3 §** Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om
1. vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden, och
 2. försiktighetsmått för uppfödning eller odling.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 11 kap. 11 § och 24 kap. 1 § miljöbalken ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 11 kap. 6 a §, 12 kap. 10 a och 10 b §§, och närmast före 12 kap. 10 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

6 a §

Med vattenbruk avses i detta kapitel uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna.

11 §

Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,

2. utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, eller

3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

Miljöhänsyn i vattenbruket

12 kap. 10 a §

Med vattenbruk avses i detta kapitel samma sak som i 11 kap. 6 a § miljöbalken.

12 kap. 10 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattenbruk i fråga om

1. vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden, och

2. försiktighetsmått för uppfödning eller odling.

24 kap.

1 §¹

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en

¹ Senast lydelse 2021:876.

länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § *eller* 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c §, 12 kap. 10 *eller 10 b* § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Ärenden om tillstånd till vattenverksamhet för anläggningar som omfattas av 11 kap. 11 § 2 och som har inletts före lagens ikraftträdande men ännu inte avgjorts ska handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser.

1.4 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787) att 23, 28 och 42 §§ och rubriken närmast före 28 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 §¹

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur fiskeredskap *och vattenbruksanläggningar skall* märkas ut samt hur fiskeredskap och fisksump *skall* märkas med innehavarens namn eller något annat igenkänningstecken.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur fiskeredskap *ska* märkas ut samt hur fiskeredskap och fisksump *ska* märkas med innehavarens namn eller något annat igenkänningstecken.

Utplantering och odling av fisk

Utplantering av fisk

28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk *skall* få sättas ut, *flyttas eller odlas*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk *ska* få sättas ut *eller* flyttas.

¹ Senaste lydelse 1995:1388.

42 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet planterar ut fisk, flyttar fisk *eller odlar fisk* utan tillstånd eller i strid med annan föreskrift enligt 28 §.

I ringa fall *skall* inte dömas till ansvar.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet planterar ut fisk *eller* flyttar fisk utan tillstånd eller i strid med annan föreskrift enligt 28 §.

I ringa fall *ska* inte dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

dels att 2 kap. 15 a, 17, 17 a och 18 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 1, 16 och 18 a §§, 5 kap. 1 f, 1 h, 1 i och 4 §§, 6 kap. 2 § samt rubrikerna närmast före 2 kap. 1 och 16 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna förordning innehåller föreskrifter om

1. fiske *och vattenbruk* inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon,

2. fiske från svenska fartyg utanför Sveriges ekonomiska zon,

3. marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter, *och*

4. stöd för isbrytarhjälp.

1. fiske inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon,

2. fiske från svenska fartyg utanför Sveriges ekonomiska zon,

3. marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter,

4. stöd för isbrytarhjälp, *och*

5. *vattenbruk*.

I förordningen ges föreskrifter som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige.

Fisket *och vattenbruket*

Fisket

2 kap.

1 §²

I detta kapitel finns föreskrifter om fisket *och vattenbruket*.

I detta kapitel finns föreskrifter om fisket.

Detta kapitel ska inte tillämpas i den utsträckning det strider mot särskilda föreskrifter i 2 a kap. om Torneälvens fiskeområde.

¹ Senaste lydelse 2023:169.

² Senaste lydelse 2010:1114.

Detta kapitel ska inte heller tillämpas i den utsträckning det strider mot bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den förordningen

Utplantering av fisk m.m.

Utplantering av fisk

16 §³

För att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat *eller för att anlägga och driva en fiskodling* krävs tillstånd av länsstyrelsen, om inte något annat anges i *fjärde* stycket. Ett tillstånd får förenas med villkor.

Tillstånd till fiskodling får beviljas för en viss tid.

Tillstånd får inte beviljas för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart.

Om någon enligt en dom eller ett beslut i ett mål eller ärende om vattenverksamhet enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser är skyldig att vidta en åtgärd som avses i första stycket, krävs inte tillstånd till åtgärden.

Bestämmelser om att en särskild tillståndsprövning krävs i vissa fall finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Bestämmelser om *registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar och om förflyttningar* av vattenlevande djur finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

För att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat krävs tillstånd av länsstyrelsen, om inte något annat anges i *tredje* stycket. Ett tillstånd får förenas med villkor.

Bestämmelser om förflyttningar av vattenlevande djur finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

³ Senaste lydelse 2021:255.

18 a §⁴

Havs- och vattenmyndigheten får meddela

1. föreskrifter om undantag från 17 b § som det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för, och

2. ytterligare föreskrifter om utsättning och flyttning av fisk i andra fall än de som avses i 18 §.

Innan myndigheten meddelar föreskrifter med stöd av första stycket 2 ska myndigheten ge Jordbruksverket tillfälle att yttra sig.

5 kap.

1 f §⁵

En domstol ska snarast skicka en kopia av en dom som avser brott enligt fiskelagen (1993:787) till

1. Jordbruksverket, om domen rör flyttning av fisk mellan fiskodlingar eller odling av fisk, och

2. Havs- och vattenmyndigheten i övriga fall.

En domstol ska snarast skicka en kopia av en dom som avser brott enligt fiskelagen (1993:787) till Havs- och vattenmyndigheten.

Har någon åtalats för ett brott enligt fiskelagen och har beslut enligt 55 § eller 56 § fjärde stycket fiskelagen meddelats ska domstolen, om åtalet läggs ned eller ogillas, snarast underrätta Havs- och vattenmyndigheten om det.

Om Havs- och vattenmyndigheten har lämnat en sådan under rättelse som avses i 1 d § och det därefter har beslutats att förundersökning om brott som legat till grund för beslut enligt 55 § eller 56 § fjärde stycket fiskelagen lagts ned eller avslutats utan att åtal har väckts, ska den myndighet som meddelat beslutet snarast underrätta Havs- och vattenmyndigheten om det.

⁴ Senaste lydelse 2021:255.

⁵ Senaste lydelse 2012:525.

1 h §⁶

Länsstyrelsen ska till *Jordbruksverket* lämna uppgifter om *beslut som avser vattenbruksanläggningar*.

Länsstyrelsen ska till *Havs- och vattenmyndigheten* lämna uppgifter som *Havs- och vattenmyndigheten* kan antas behöva för att uppfylla sina skyldigheter enligt Rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk.

1 i §⁷

Jordbruksverket ska till länsstyrelsen lämna sådana uppgifter om *vattenbruksanläggningar* som länsstyrelsen kan antas behöva för sin verksamhet

Havs- och vattenmyndigheten ska till länsstyrelsen lämna uppgifter som länsstyrelsen kan antas behöva för att utföra uppgifter enligt 4 § tredje stycket 1 och 2.

4 §⁸

Havs- och vattenmyndigheten utövar, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella bestämmelser om fiske följs.

Havs- och vattenmyndigheten får överlåta åt en annan myndighet att

1. kontrollera att bestämmelser om fiske vid landning av fisk följs,
2. vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration, och
3. kontrollera transportdokument.

Havs- och vattenmyndigheten får i fråga om rådets förordning (EG) nr 708/2007 överlåta åt länsstyrelsen att

⁶ Senaste lydelse 2011:155.

⁷ Senaste lydelse 2011:646.

⁸ Senaste lydelse 2016:826.

1. kontrollera och övervaka vattenbruksverksamhet enligt artikel 4.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007, och

2. utöva tillsyn enligt artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

6 kap.

1 a §

Havs- och vattenmyndigheten ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007.

2 §⁹

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden enligt fiskelagen (1993:787) och denna förordning för

1. fiskelicens och personlig fiskelicens,
2. godkännande av ansökan om tillstånd att fiska i utländsk zon,
3. tillstånd för visst fiske, och
4. tillstånd att flytta eller sätta ut fisk i naturen.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden enligt fiskelagen (1993:787) och denna förordning för tillstånd att bedriva fiskodling och för tillstånd att flytta fisk till eller mellan fiskodlingar.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken på fiskeområdet följs.

⁹ Senaste lydelse 2021:255.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken följs, när det gäller marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Ett beslut om tillstånd till fiskodling enligt 2 kap. 16 § ska fortsätta gälla i den del det innehåller beslut om tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007. I övrigt ska beslut om tillstånd till fiskodling inte längre gälla.
3. Havs- och vattenmyndigheten ska efter ikraftträdandet handlägga ärenden om tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 som har inletts hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska överlämna handlingarna till Havs- och vattenmyndigheten.

1.6 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöprövningsförordningen (2013:251)

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 3 §, av följande lydelse,

dels att rubriken till 3 kap. ska lyda "Vattenbruk".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §

Anmälningssplikt C och verksamhetskod 5.30 gäller för vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden och för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur.

Anmälningssplikten gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 1 § eller anmälningsspliktig enligt 2 §.

Med vattenbruk avses samma sak som i 11 kap. 6 a § miljöbalken.

Med vattenområde avses samma sak som i 11 kap. 2 § miljöbalken.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2. För verksamheter som påbörjats före ikraftträdandet och som inte omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken men som blir anmälningsspliktiga genom denna förordning gäller följande. Verksamhetsutövaren ska senast den 1 januari 2027 ge in anmälan till tillsynsmyndigheten. Verksamheten får efter det fortsätta att bedrivas om inte tillsynsmyndigheten beslutar något annat.

1.7 Förslag till förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Härigenom föreskrivs att 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

En verksamhet eller åtgärd ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken, om verksamheten eller åtgärden

1. är tillståndspliktig enligt 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 8, 9 eller 11–16 §, 6 kap. 1 eller 2 §, 7 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 1 eller 6 §, 9 kap., 11 kap. 1, 2 eller 7–9 §, 12 kap. 1–36 eller 38, 39, 42 eller 43 §, 14 kap. 1–3, 9, 10, 15 eller 16 §, 15 kap. 1–9 eller 11–17 §, 17 kap. 1, 4 eller 5 §, 18 kap. 3, 6, 7 eller 9 §, 19 kap. 2 eller 3 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 5, 7–9, 13 eller 14 §, 22 kap., 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 28 kap. 1 eller 2 §, 29 kap. 5, 7, 9, 11, 15, 20, 21, 23–25, 27, 30, 36, 45, 53, 58–64, 68, 71 eller 72 § eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251),

1. är tillståndspliktig enligt 2 kap. 1 eller 2 §, 4 kap. 8, 9 eller 11–16 §, 6 kap. 1 eller 2 §, 7 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 1 eller 6 §, 9 kap., 11 kap. 1, 2 eller 7–9 §, 12 kap. 1–36 eller 38, 39, 42 eller 43 §, 14 kap. 1–3, 9, 10, 15 eller 16 §, 15 kap. 1–9 eller 11–17 §, 17 kap. 1, 4 eller 5 §, 18 kap. 3, 6, 7 eller 9 §, 19 kap. 2 eller 3 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 5, 7–9, 13 eller 14 §, 22 kap., 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 28 kap. 1 eller 2 §, 29 kap. 5, 7, 9, 11, 15, 20, 21, 23–25, 27, 30, 36, 45, 53, 58–64, 68, 71 eller 72 § eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251),

2. omfattas av 4 kap. 1, 2 eller 3 § miljöprövningsförordningen och

a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller

b) är en täkt för annat än husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår,

3. är en vattenverksamhet med
- a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk,
 - b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av de berörda områdena, eller
 - c) muddring i ett miljöriskområde eller för en farled,
4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 1, 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken,
5. innefattar en rörledning med en diameter som överstiger 800 millimeter och en längd som överstiger 40 kilometer för transport av gas, olja eller kemikalier eller av koldioxid för geologisk lagring,
6. innefattar en anläggning för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer,
7. motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, eller
8. järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik.

Första stycket avgör inte frågan om betydande miljöpåverkan när en verksamhet eller åtgärd ändras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

I utredningens direktiv¹ anges två huvudområden som utredningen ska arbeta med. Dessa rör en moderniserad fiskelag respektive förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk.

Detta betänkande avser den del av uppdraget som avser vattenbruk. Utredningen ska i denna del

- kartlägga den lagstiftning som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet,
- föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att bland annat förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattats enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls,
- analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, t.ex. avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering,
- ta ställning till om några andra ändringar av regelverket behöver göras,
- överväga om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en lag med tillhörande förordning, och i så fall föreslå en sådan lag och förordning, och
- lämna författningsförslag.

¹ Se bilaga 1.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget om att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk redovisas senast den 1 juli 2023. Utredningen begärde att tiden för redovisningen av deluppdraget skulle förlängas eftersom sekretariatet inte varit fullt bemanat under hela utredningstiden. Utredningens begäran beviljades och enligt ett tilläggsdirektiv² till utredningen skulle uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk i stället redovisas senast den 18 oktober 2023. Utredningen begärde därefter på nytt att tiden för redovisning av deluppdraget skulle förlängas. Utredningens begäran beviljades och enligt ett nytt tilläggsdirektiv³ till utredningen ska uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk i stället redovisas senast den 17 november 2023.

2.2 Utredningens genomförande

För utredningens bedrivande har det funnits ett sekretariat bestående av två sekreterare (två jurister). Under delar av utredningstiden har dock sekretariatet endast bestått av en sekreterare.

Utredningsuppdraget har omfattat vitt skilda verksamhetsområden som har involverat många myndigheter. Frågan om att underlätta för vattenbruket har utretts flera gånger tidigare utan att det har lett till något konkret resultat. Uppdraget har berört internationell rätt, EU-rätt såväl som nationell rätt. Frågorna har också berört såväl offentlig rätt som civilrätt och utredningen har behövt gå närmare in på ett flertal olika lagstiftningar, bl.a. djurhälso-, djurskydds-, fiske- samt mark- och miljölagstiftningar.

Efter att utredningen bedrivit sitt arbete i några månader utsågs en expertgrupp att bistå utredningen i arbetet med uppdraget i sin helhet. Flertalet av de utsedda experterna har deltagit i arbetet med deluppdraget avseende vattenbruk, men vissa experter har utifrån sin expertis valt att delta endast i den senare delen av uppdraget som avser en moderniserad fiskelagstiftning. Under arbetets gång har expertgruppen kompletterats med ytterligare experter för att bredda perspektiven på frågorna. Totalt har fem expertgruppsmöten hållits. Mötena har varit fysiska möten i Stockholm men under alla möten har det funnits experter som deltagit digitalt. Experterna har uppma-

² Se bilaga 2.

³ Se bilaga 3.

nats att komma med förslag och synpunkter och har under arbetets gång fått ta del av utredningens texter, även vissa mindre färdiga förslag, och har fått lämna synpunkter på dessa. Utredningen har under arbetets gång även haft löpande kommunikation med experterna och vid behov haft enskilda kontakter för att få mer detaljerad kunskap i vissa frågor.

Genom expertgruppen har kunskap tagits tillvara från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Havs- och vattenmyndigheten, Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Nationellt centrum för marin vattenbruksforskning vid Göteborgs universitet (SWEMARC), Sveriges lantbruksuniversitet, De recirkulerande vattenbrukarna Sverige ekonomisk förening producent organisation (Recirkfisk PO), Matfiskodlarna, Sveriges fiskares producentorganisation och Världsnaturfonden WWF.

Av utredningens direktiv framgår att utredningen i den utsträckning det behövs ska inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer. Under den inledande delen av utredningens arbete har utredningen därför haft möten med Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Matfiskodlarna och Svenskt vattenbruk och sjömat. Utredningen har under arbetets gång även haft möten med framför allt Jordbruksverket, Statens livsmedelsverk (Livsmedelsverket), Transportstyrelsen, Sveriges kommuner och regioner samt Tillväxtverket.

Utredningen har dessutom deltagit på externa möten, varav följande särskilt kan nämnas: dialogmöte om vattenbruk vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län, dialogmöte om ostronodling vid Jordbruksverket, möte inom Politiskt forum Skagerrak, Sea and Society talk vid Göteborgs universitet, slutseminarium angående projektet Seawin vid KTH, årsmöte för Blå mat – centrum för framtidens sjömat vid KTH, åtgärdsgruppsmöte under handlingsplanen för vattenbruk 2021—2026 vid Jordbruksverket, informationskväll om vattenbruk i Jämtland anordnat av Landsbygdsnätverket och Matfiskodlarna, workshop om vattenbruk i fysisk planering vid Jordbruksverket samt i referensgruppsmöte för Tillväxtverkets projekt One-stop-myndighetsshop.

Utredningen har dessutom genomfört studiebesök på en ostron-uppfödning på Kosteröarna, en krabbförädlingsanläggning i Fredriksstad i Norge och en landbaserad fiskuppfödning i Timrå.

Av direktiven framgår att utredningen ska hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Det framgår vidare att information om erfarenheter från andra länder vid behov ska inhämtas samt att utredningen ska förhålla sig till relevanta delar av det arbete som bedrivs inom ramen för pågående utredningar, bl.a. det som rör ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna.⁴ Flera möten med den nämnda utredningen har ägt rum. Utredningen har även haft flera möten med Bioekonomiutredningen.⁵ I fråga om andra länders lagstiftning har utredningen haft kontakt med Miljöministeriet i Danmark, Fiskeridirektoratet i Norge och Jord- och skogsbruksministeriet i Finland.

Utredningen har slutligen haft ett flertal kontakter med Tillväxtverket angående konsekvenser av utredningens föreslag.

⁴ Regeringsbeslut 17 mars 2022, dir. 2022:18.

⁵ Regeringsbeslut 17 juni 2022, dir. 2022:77.

3 Allmän bakgrund om vattenbruk och hållbar utveckling av vattenbruksbranschen

Kapitlet avser att ge en bakgrund till de frågor som kommer att behandlas inom ramen för utredningen. Kapitlet inleds med en introduktion där bl.a. begreppet vattenbruk kommer att behandlas översiktligt. Vi kommer sedan beskriva olika produktionsformer inom vattenbruket och kommer efter det att gå in på vattenbrukets utveckling fram till i dag, både globalt, inom Europa och i Sverige. Vi kommer även att redogöra för den svenska vattenbruksbranschen. Kapitlet innehåller avslutningsvis ett avsnitt om hållbar utveckling där även eventuell framtida utveckling inom det svenska vattenbruket kommer att behandlas.

På många håll i lagstiftningen och i andra skrifter benämns vattenbruk ofta som odling av en vattenlevande organism, t.ex. en fisk. Enligt vår bedömning är det lämpligare att benämna vattenbruk som uppfödning när det gäller djur och odling när det gäller växter och andra organismer. Vi har därför valt att i den fortsatta framställningen använda oss av begreppet uppfödning när vi beskriver vattenbruk med djur och odling när vi beskriver vattenbruk med växter eller andra icke-animaliska organismer, förutom i de situationer författningstext återges och begreppen används på annat sätt i lagstiftningen, eller det annars finns skäl för att göra avsteg från huvudregeln. Vi har även valt att benämna den som bedriver vattenbruksverksamhet som vattenbrukaren, förutom i de fall vi återger författningstext.

3.1 Introduktion

Någon globalt enhetlig definition av begreppet vattenbruk finns inte i dag, men med begreppet avses ofta uppfödning eller odling av vattenlevande organismer i vatten med hjälp av tekniker utformade för att öka produktionen av de aktuella organismerna utöver den naturliga kapaciteten i miljön.¹ Uppfödning av vattenlevande organismer som sällskapsdjur eller inom zooverksamhet brukar normalt sett inte omfattas av vattenbruksbegreppet och kommer inte att vara i fokus i den fortsatta framställningen.²

En mängd olika organismer kan i dag födas upp eller odlas inom vattenbruk. Vattenbruket har blivit en allt viktigare källa för att tillhandahålla fisk och skaldjur³ för konsumtion. I sammanhanget kan noteras att världens totala fiskeuttag för närvarande ligger nära eller över hållbara exploateringsgränser samtidigt som den globala humankonsumtionen av fisk fördubblats under senare årtionden.⁴

Vattenbruk kan bedrivas i anläggningar på land, i så kallade landbaserade uppfödningar- eller odlingar, och i vattenområden, såsom hav, sjöar, dammar och vattendrag. Viktiga förutsättningar för vattenbruk är att vattenkvalité, salthalt, pH-värde, temperatur, näringstillgång och ljus är anpassat till aktuell organism. Ute i naturen kan även bottentyp, vind- och vågpåverkan samt djup- och strömförhållanden ha stor betydelse beroende på vilken uppfödning- eller odlingsform och organism som är aktuell. Utöver faciliteter för att hålla den uppfödda eller odlade organismen, kan driften också vara beroende av faktorer som tillgängliga hamnar, landningsplatser, tillfartsvägar, kommunal service med mera, men också andra aktiviteter som t.ex. sjöfart⁵ kan spela in.

¹ FN-organet FAO:s (Food and Agriculture Organization of the United Nations) definition av vattenbruk för särskiljande av statistik mellan fiske kontra vattenbruk är den mest använda definitionen. "The farming of aquatic organisms in both inland and coastal areas, implying some form of intervention in the rearing process to enhance production and individual or corporate ownership of the stock being cultivated." Definitioner behandlas mer ingående i avsnitt 6.1.

² Här kan noteras att begreppet vattenbruk definieras på ett annat sätt inom djurhälsolagstiftningen, se avsnitt 6.1.1.

³ Skaldjur syftar till vattenlevande ryggradslösa djur med någon form av hårt yttre skal. Skaldjur kan delas in i två grupper: kräftdjur som t.ex. kräfta, krabba, räka och hummer samt blötdjur som t.ex. musslor, snäckor och bläckfisk.

⁴ Kommissionen (2018), samt FAO:s webbplats: <https://www.fao.org/3/cc0461en/cc0461en.pdf>.

⁵ Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allman-na-intressen/hav/maritima-naringar/vattenbruk/>.

3.2 Produktionsformer inom vattenbruket

Inom EU brukar man i praktiken hantera vattenbrukets delsektorer utifrån produktionsteknik, vattenmiljö och art. En viktig skiljelinje utgör också om man aktivt tillför näring till uppfödningen eller odlingen eller om organismen själv extraherar all sin näring från omgivningen. Man skiljer därför på så kallat ”matat vattenbruk”, där all eller en betydande del av organismens näringsintag aktivt⁶ har tillförts av vattenbrukaren, och ”omatat vattenbruk”, där organismen själv tar upp huvuddelen av sin näring från det omgivande ekosystemet. Nedan beskrivs de huvudsakliga produktionsformerna som är aktuella inom vattenbruk i dag.

3.2.1 Genomflödessystem för matat vattenbruk

Genomflödessystem för uppfödning av organismer inom matat vattenbruk kan användas i landbaserade system och pelagiska system.⁷

Landbaserade system

Ett genomflödessystem lokaliserat på land är ett system där vatten passerar genom uppfödningen en gång och där vattnet sedan återförs till den omgivande miljön. Vattnet leds genom ett system av parallellt organiserade uppfödningenheter där det oftast är gravitationen som driver vattnet genom att det hämtas uppströms och släpps ut nedströms. Av smittskyddsskäl tas vatten till uppfödningar allt oftare från grundvatten genom självtryck och/eller med pump, och kan efter användning ledas ut till en infiltration⁸ eller, efter en partiell rening, till ett närliggande vattenområde som kan vara såväl hav, sjö som vattendrag.

⁶ Utredningen har valt att klassa systemet som matat oavsett andel eller i vilken form näringen tillförs. Ett begrepp som i sammanhanget ofta används är *intensivt vattenbruk*, där all näring tillförs i form av externt foder. Modern laxuppfödning är ett exempel på detta, oavsett om uppfödning sker i ett genomflödessystem eller i en sluten produktionsform. Detta skiljer från det man i vissa sammanhang benämner *extensivt vattenbruk*. Exempel på matat extensivt vattenbruk är europeisk uppfödning av karpar i dammar, där näring bara tillförs under kallare säsonger, då den naturliga produktionen är låg. Ett annat exempel är den traditionella lågintensiva uppfödningen av fisk i dammar i Sydostasien där tillsatsen av näring kan variera från mycket enkla lokala foder till någon typ av gödsel, som då blir näring till fiskens bytesdjur.

⁷ Med pelagiska system avses system som är lokaliserade i den fria vattenmassan.

⁸ Reningen sker i de naturgivna marklagren eller i en konstruerad markbädd.

Om man ser till hela EU är landbaserade genomflödessystem i dag den vanligaste produktionsformen som används inom inlandsuppfödning av matfisk, där karpfiskar och olika öringar, inklusive regnbåge, är de viktigaste arterna. I Sverige är dock den dominerande produktionsformen för matfiskuppfödning i inlandsvatten så kallad uppfödning i kasse, se vidare nedan. Landbaserat genomflödessystem i tråg och/eller dammar är i Sverige helt dominerande för uppfödning av yngel och fisk för utsättning, så kallad sättfisk. I Asien, och också globalt, är uppfödning i landbaserade genomflödessystem den vanligast förekommande och snabbast växande uppfödningssystemen.

Även andra organismer än fisk föds upp eller odlas i landbaserade system. I Sverige föds vattenlevande kräddjur ofta upp i dammar med genomflödessystem, men mer slutna produktionsformer förekommer också.⁹ Uppfödning av jätteräkor i olika former av tekniskt avancerade jorrdammar är vanligt förekommande i tropiska regioner. Flera olika arter används men den dominerande arten är den som i dagligt tal brukar benämnas vannamei (*Litopenaeus vannamei*).

Stillahavsostromsyngel (*Magallana gigas*) föds också upp på land i genomflödessystem i tråg och tillförs näring i form av odlade mikroalger. Sådan uppfödning är i dag endast tillåten i slutna anläggningar. I Sverige finns en landbaserad ostronyngeluppfödning där det europeiska flata ostronet (*Ostrea edulis*) används. I sammanhanget kan också nämnas att vissa makroalger kan odlas på land i genomflödessystem.

Pelagiska system

Den i dag dominerande formen av genomflödessystem för pelagiskt matat vattenbruk är så kallad uppfödning i kasse. Det finns också mer slutna system, så kallade semislutna uppfödningar eller odlingar, vilka behandlas längre ned. I Sverige är det oftast regnbåge och röding som föds upp i kassar. De uppfödningarna är oftast lokaliserade i kraftverksmagasin eller andra reglerade vatten. En kasse består av en nätinhängnad som hänger fritt från ytan i pelagen¹⁰ med hjälp av flytelement och bottenfästen. Denna uppfödningsteknik är i dag helt dominerande för det globala marina vattenbruket, där

⁹ Här kan noteras att särskilda bestämmelser gäller för signalkräfter.

¹⁰ Den fria vattenmassan.

trenden går mot större enheter med placering i allt öppnare hav, så kallad uppfödning ”offshore”. Det är också den uppfödningsform, tillsammans med uppfödning i tropiska dammar, som kan förväntas stå för de största volymökningarna av uppfödd fisk globalt. Utvecklingen mot ”offshore-system” drivs av en kombination av ekonomisk effektivitet, behov av att reducera parasittrycket, exempelvis av parasiten laxlus, och möjligheten att utnyttja det öppna havets kapacitet att tillgodogöra sig ett ökat tillskott av näring. I Sverige går det att se samma underliggande drivkrafter, men här går utvecklingen mot miljöanpassade uppfödningar i kassar i modifierade och onaturligt näringsfattiga vattenområden,¹¹ som exempelvis kraftverksmagasin.¹² Ett vattenområde kan vara naturligt näringsfattigt, som Sveriges naturliga fjällsjöar, eller onaturligt näringsfattigt, som Sveriges skapade kraftverksmagasin. I de naturligt näringsfattiga vattenområdena kan extra näring ha en negativ påverkan på ekosystemet. Däremot, i ett onaturligt näringsfattigt vattenområde, som kraftverksmagasin, saknas näring för ett väl fungerande ekosystem och här finns det indikationer på att extra näring gör nytta för naturen.¹³

Uppfödning i kasse är utan jämförelse Sveriges mest energieffektiva uppfödningsform av fisk. Detta då det är omgivande natur som står för såväl vattengenomströmningen, gasutbyte, som en mer ”naturlig” miljö för fisken. Rätt lokaliserad och utformad blir fiskens gödsel även en tillgång för omgivande ekosystem.¹⁴ Dess styrka är också dess största nackdel i svårigheten att rena vattnet och förhindra interaktion med omgivande ekosystem. Därför är det viktigt att dessa uppfödningar lokaliseras på lämpliga platser, något som både vattenbruksbranschen liksom myndigheter har fått erfara genom ett antal mindre lämpliga lokaliseringar under sent 1900-tal.

När det kommer till interaktion med omgivande ekosystem finns det risk att fisk kan rymma och interagera med den vilda fisken, och smitta kan också överföras mellan vilda fiskar och fisk i vattenbruk. Detta är i dag områden som får stor uppmärksamhet av såväl forskare som näringen. Det sker en teknikutveckling runt mer robust och säker uppfödningstrustning men också användning av steril fisk är

¹¹ Så kallade oligotrofa vattenområden.

¹² Kiessling och Futter (2023).

¹³ Se Kiessling & Futter (2023) för mer ingående förklaring och referenser.

¹⁴ Se t.ex. Euronews OCEAN Season 4, Episode 8 – Ecosystem services för karpodling i Östra Europa. Kan nås på Kommissionens webbplats: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/euronews-ocean-season-4-episode-8-ecosystem-services-2022-08-24_en.

aktuell. Vidare så pågår det ett arbete med att ta fram nya kontrollprogram av "föräldrarfisk" för att säkerställa att enbart frisk fisk kommer till en uppfödning. Det diskuteras också skärpta hygienrutiner för flytt av utrustning mellan olika vattenområden, framför allt från marin miljö eftersom nästan alla kända fisksjukdomar i dag har sitt ursprung i den marina miljön.

3.2.2 Recirkulerande system (RAS) för matat vattenbruk

Ett recirkulerande system karakteriseras av att en betydande andel av vattnet renas nedströms från uppfödnings-/odlingsutrymmet, genom olika mekaniska och biologiska processer, för att sedan återföras till samma utrymme. I dag är dessa system oftast lokaliserade i byggnader på land, men det går att se en tydlig utveckling mot att dessa mer slutna system lokaliseras i vatten. Den underliggande drivkraften för detta är framför allt den minskade energikostnaden för att cirkulera vattnet, men också kylning, liksom en minskad kostnad för konstruktion och materialval. Mängden vatten som återtas till vattenbruksorganismen räknas i procent för varje gång vattnet cirkulerar genom systemet.¹⁵

Högteknologiskt RAS för laxfisk är en relativt ny uppfödningssystem där behov att spara vatten historiskt har varit den viktigaste pådrivande faktorn för utvecklingen av uppfödningssystemen. Länder som Danmark, Holland och Israel, alla med små färskvattenresurser, har länge varit teknikledande i denna utveckling.

Sedan cirka tio år tillbaka har Norge haft en mer framträdande roll i utvecklingen av RAS. Det kraftigt ökade behovet av sättfisk, så kallad smolt, till kassuppfödningar av atlantlax, har drivit den utvecklingen eftersom det numera finns få lämpliga färskvattenslokaler i Norge för traditionella genomflödessystem. Tidigare har uppfödning i RAS uteslutande skett i industrilokaler på land, men på senare tid har en snabb utveckling skett avseende platser för denna typ av uppfödning.

¹⁵ Denna procent kan variera från cirka 80 procent (dvs. 20 procent av vattnet släpps ut per cirkulation) till 99,9 procent per cirkulation. För en laxfisk med behov av mycket syre brukar man räkna med tre utbyten per timme, vilket för ett system med högsta reningsgrad innebär att cirka sju procent av vattnet byts ut per dygn och i ett system med lägst reningsgrad att mer än 15 procent av vattnet byts ut per dygn. För fiskarter med större tolerans för lägre vattenkvalitet kan antalet utbyten av vattnet sänkas, allt utifrån art och täthet (mängd fisk per vattenvolym).

Allt eftersom RAS-tekniken för smolt har utvecklats har intresset också ökat att använda denna uppfödningsform för lax som matfisk. Denna utveckling drivs av att lokaliseringen av uppfödningen kan ske till marknader även i inlandet, eller där vattenmiljön är olämplig för genomflödessystem. Eftersom stor lax är en saltvattensfisk, kräver uppfödning av den i inlandet att artificiellt havsvatten används eller att fiskens naturliga fysiologi återanpassas till sötvatten. En viktig faktor i den ökade populariteten att starta inlandsuppfödning i RAS är att sådan uppfödning i vissa länder inte belastas av samma statliga avgifter som pelagisk kassuppfödning i marina områden.

Som redan påpekats ovan, anses i dag tekniken med RAS väl utprovad för mindre fiskstorlekar i sötvatten, men för stor fisk och i saltvatten återstår ännu stora utmaningar vad gäller bl.a. energiåtgång, mikrobiell aktivitet, välfärd och produktkvalitet. Detta har tillsammans med höga investeringskostnader för lokaler, liksom höga driftkostnader, bl.a. avseende energiåtgång för pumpning och kylning, gjort att de är svåra att i dag bedriva med god ekonomisk bärkraft. Nya lokaliseringar undersöks därför, bl.a. om RAS kan placeras flytande på eller nedsänkt i vattenområden, med varierande grad av avskärmning mot omgivande ekosystem. Mot bakgrund av denna utveckling är det mer intressant att tala om slutna, kontra semislutna system i stället för landbaserade och vattenbaserade system, eftersom de tidigare landbaserade systemen numera kan ligga på land eller i vatten. De mer slutna vattenbaserade systemen är i princip ett RAS placerat i vatten och de mindre slutna (semislutna) är i princip en gigantisk flytande tank konstruerad i en rad olika material och med varierande grad av genomflöde.

Det bör dock understrykas att RAS och semislutna system nedsänkta i vatten ännu är på ett teststadium, men under storskalig utvärdering. Trots mycket lägre täthet av fisk per vattenvolym i en kassuppfödning så kräver båda dessa produktionsformer ungefär samma mark-/vattenyta på grund av att cirka 1/3-del av ett RAS utgörs av utrustning för vattenbehandling. För en mer sluten uppfödning- eller odling är det en fördel med en placering i vatten eftersom lätta material kan göra att vattnet står för en stor del av lyftkraften, men den kanske allra viktigaste fördelen är det betydligt lägre energibehovet. Att flytta vatten i vatten kräver en bråkdel av den energi som krävs för att pumpa samma vattenmängd mot gravitationen på land. Omgivande vatten står också för kylningen.

De semislutna systemen finns i dag i en rad former, från väldigt enkla system för återtag av den fasta gödseln under eller inbyggt i en öppen kasse,¹⁶ till helt slutna och gigantiska kar, med olika pump- och vattenreningssystem, tillverkade i allt från betong till kolfiber, fritt flytande till stående på botten. En annan utveckling är att RAS eller ett semislutet system placeras i ett fartyg, för att fisken ska kunna tas upp direkt hos kund men födas upp ”offshore”. Även de system som kallas slutna har ett vatten- och gasutbyte med det omgivande ekosystemet, se ovan, vilket är viktigt att komma ihåg.

Även om fisk dominerar som organism som föds upp i RAS så går det att se en tydlig ökning av uppfödning av andra organismer i mer slutna system. Att slutna system används kan också vara ett krav för uppfödning eller odling av vissa arter, t.ex. främmande arter som signalkräfta. I tropikerna går det att se att de, i fråga om hygien och gödsel, relativt svårkontrollerade dammarna för uppfödning av jätteräkor byts ut mot tillverkade kar, samtidigt som graden av recirkulering ökar. I mer tempererade regioner sker uppfödning av jätteräkor uteslutande i slutna system och då antingen i system nästan identiska med de högteknologiska RAS-systemen för fisk, eller Bio-RAS, som beskrivs närmare nedan. Det finns långt gångna planer på att använda stora och högteknologiska RAS i Sverige och på kontinenten. Aktiva uppfödningar finns också redan i Tyskland, Belgien och Spanien.

3.2.3 Integrerat vattenbruk

Integrerade vattenbruk (IMTA)¹⁷ kan avse både genomflödessystem och RAS och kan innehålla matat eller omatat vattenbruk, eller en kombination av dessa uppfödning- eller odlingsformer. Gemensamt för integrerade vattenbruk är att man föder upp och odlar flera arter från olika trofiska (biologiska) nivåer, men med samma vatten, där ena nivåns avfall blir nästa nivåns tillgång. Det i dag vanligaste förekommande systemet är en kombination av fisk och växter, men fisk i kombination med såväl makro- som mikroalger förekommer också. Denna produktionsform har en mångtusenårig historia från Sydostasien, där det är vanligast att kombinera uppfödning av fisk i dammar

¹⁶ Sveriges lantbruksuniversitetets webbplats:

<https://www.slu.se/fakulteter/vh/forskning/forskningsprojekt/vilt-och-fisk/miljokassen/>.

¹⁷ IMTA är en förkortning av det engelska begreppet Integrated Multi-Trophic Aquaculture.

med risodling i ett kopplat jordbruk eller i form av ett växelbruk. Samodling mellan fisk och ris på samma fält förekommer också. Dessa system kan liknas med flödet på en växt- och djurgård, där gödseln från ladugården förs ut på åkern och där sedan delar av näringen återförs till ladugården i form av foder. Dessa kretslopp är alltså i huvudsak inriktade mot näringsämnen, i motsats till ett modernt RAS, vars huvudfokus är återtag av vatten och borttagande av näringsämnena genom olika reningstekniker.

I Sverige och andra tempererade regioner har detta tagit en mer sluten och tekniskt avancerad form där uppfödning av fisk i ett kar inomhus oftast kombineras med odling av grönsaker/kryddor i ett växthus och där tekniknivån på vattenbehandlingen beror på om växten odlas i vatten (hydroponisk odling) eller i ett fast substrat, som t.ex. jord, biokol, eller olika växtmaterial. Denna uppfödnings- och odlingsform grupperas oftast under namnet *akvaponi*, som karakteriseras av att fiskens gödsel blir växtens näring och att växten renar vattnet innan vattnet antingen återförs till fisken (slutet system) eller släpps ut till en extern recipient (genomflödessystem, ofta kallat "de coupled").

IMTA i öppna marina system har även det en lång historia från Sydostasien, där man genom praktisk erfarenhet funnit att en kombination av öppna uppfödningar/odlingar av fisk, musslor och alger skapade ett balanserat "ekosystem" även i grunda vikar med lågt vattenflöde. Precis som i fallet akvaponi så utgör gödseln från den matade fisken näring för odlade makro- och vilda mikroalger, där mikroalgerna i sin tur blir mat åt musslorna. Man har försökt åter skapa samma kombination av IMTA även med moderna kass- och musseluppfödningar samt algodlingar i Norge och Kanada, men precis som med storskalig och intensiv RAS har man stött på en rad produktionstekniska utmaningar, även om man här inte har samma biologiska utmaningar som i ett intensivt och storskaligt RAS. Dessa projekt är därför ännu på pilotstadiet.

Ett för västvärlden nytt system är *bioflock*, där fisken eller räkan föds upp i samma vatten som en för räkan/fisken naturlig bakterie- och/eller mikroalgekultur. På så sätt omvandlas fiskens gödsel till ett nyttigt helfoder direkt i uppfödningen i form av flockade bakterier och mikroalger. Detta förutsätter att fisken eller räkan är anpassad

för att filtrera sådana flockar, vilket såväl tilapia¹⁸ som jätteräka är. Systemet är egentligen en kopia av ett naturligt ekosystem, och kallas därför i vissa former för ”Bio mimicry” (biologisk härmning). Uppfödningen är antibiotikafri och kan signifikant reducera behovet av kommersiellt foder. Nackdelen är att mikroberna och organismen kan konkurrera om samma resurser som syre, behov av vattenturbulens och sammansättning av externt tillförda foderresurser. Nya former av bioflock har därför utvecklats, som Bio-RAS där olika delar av systemet är optimerat för antingen mikroberna eller vattenbruksorganismen. Dessa system är i dag de snabbast ökande IMTA-systemen i tropiska regioner, medan utvecklingen i mer tempererade regioner ännu sker i pilotskala, då systemen kräver temperaturer runt 30 °C.¹⁹ I Sverige byggs nu en mindre uppfödning med en patenterad form av tropisk Bio-RAS. Dessa system har potential att bli ett komplement till framtidens gröna energisystem. Detta eftersom temperaturbehovet kan tillgodoses genom returvatten från fjärrvärme eller de nedkylningsprocesser som äger rum vid t.ex. vätgasproduktion. Denna uppfödningsform kan därför ibland beskrivas som den biologiska delen av en industriell kylkedja.²⁰

3.2.4 Omatat vattenbruk

Till skillnad från matat vattenbruk så tillför vattenbrukaren ingen extern näring till vattenbruksorganismen i ett omatat vattenbruk. Man kan därför säga att denna uppfödning eller odling normalt sker genom genomströmning, då den kräver att tätheten är låg för att ge varje individ god tillgång till näring från det omgivande ekosystemet. Denna uppfödning- eller odlingsform benämndes därför ofta förr som extensiv eller lågintensiv, medan den matade uppfödningen eller odlingen benämndes som intensiv.

Uppfödning i ett omatat vattenbruk kan ske genom att man erbjuder ”fästplats” för naturligt kringdrivande yngel, vars livscykel innehåller en fri fas och en vidare tillväxt på en fast växtplats. För dessa organismer, som skaldjur (mussla, ostron med flera) är det just lämp-

¹⁸ Tilapia är en grupp afrikanska fiskar av familjen ciklider som också är en betydande matfisk. Fiskgruppen föds upp både som mat- och som akvariefisk framför allt i USA och Asien. I vilt tillstånd lever fiskgruppen i Afrika. Tilapia bedöms i dag vara världens tredje viktigaste uppfödda fisksläkte.

¹⁹ Zimmerman et al. (2023).

²⁰ Parker & Kiessling (2016).

liga växtplatser som är begränsande. Man brukar låta organismerna växa till lämplig storlek innan de tas upp. Denna typ av uppfödning kräver tillgång till friskt vatten och god genomströmning. Detta eftersom organismerna tar upp i princip allt som finns i vattnet och för det vidare till konsumenten. EU har infört stränga regler för livsmedelshygieniska kontroller av såväl uppfödningsområdena för mussla och ostron, liksom kontroll av de skördade produkterna innan försäljning till konsument, i syfte att livsmedlen ska vara säkra. För ostron, liksom för makroalger, förekommer uppfödning eller uppodling av sättplantor och larver, i tillägg till naturlig fästning (för ostron se ovan under matat vattenbruk). Efter en viss storlek nåtts planteras ynglet eller plantan ut på en uppfödningso- /odlingsrigg. Uppfödning eller odling för tidiga livsstadier sker i landbaserade genomströmssystem där mikroalger eller annan näring tillförs organismerna. I princip är allt omatat vattenbruk marint, men försök har gjorts, även i Sverige, med uppfödning av sötvattensmussla. I dag föds sjöpunng upp på samma sätt som blåmussla och vi har en aktiv uppfödning av sjöpunng på västkusten, i samarbete med Norge.

3.3 Vattenbrukets utveckling fram till i dag

Vattenbruk är sedan 2000-talet världens snabbast växande animalieproduktion. I början av 2000-talet skedde ett skifte när produktionen av sjömat till livsmedel kom till lika delar från fiske som från uppfödning och odling, och sedan dess fortsätter andelen från vattenbruk att växa medan andelen från fisket antingen står still eller minskar. Man räknar med att vattenbruket år 2050 kommer att stå för cirka 3/4-delar av all konsumerad sjömat i världen.²¹ Nedan ges en sammanställning av produktionen i världen, Europa, EU och Sverige baserat på 2022 års siffror.

²¹ FAO (2022).

3.3.1 Vattenbrukets utveckling i världen

FAO²² har i uppdrag att sammanställa nationell statistik för fiske och vattenbruk i en globalt täckande rapport som publiceras vartannat år.²³ Utöver omfattande statistiska sammanställningar innehåller rapporten utvalda teman, utifrån dagsaktuella utmaningar och trender, för utvecklingen av fiske och vattenbruk i världen. Dessa är baserade på en kombination av det statistiska materialet, FAO:s tjänstemäns långa erfarenhet och FAO:s expertkommittéer. Nedan ges en kort sammanfattning utifrån FAO rapport 2022²⁴ som är baserad på data till och med år 2020. Där andra källor används anges de separat.

Under år 2020 bestod världens vattenbruksproduktion av 87,5 miljoner ton vattenlevande djur och 35,1 miljoner ton alger eller växter. Djuren föddes upp främst för användning som livsmedel medan övriga organismer som makroalger odlades även för andra användningsområden. Utöver dessa bestod den globala vattenbruksproduktionen av 700 ton snäckor och pärlor för prydnadsbruk. Den årliga produktionen inom vattenbruket i världen har under åren 1990–2020 vuxit med 609 procent. Asien är den världsdel som står för störst produktion inom vattenbruket och år 2020 stod Asien för 91,6 procent av världens produktion av vattenlevande djur och alger. Men det finns stora skillnader i vattenbruksproduktionen mellan olika länder i Asien. Sedan år 1991 har Kina producerat mer vattenlevande djur och alger än resten av världen tillsammans. Trots att FAO räknar med att det sammanlagt föds upp eller odlas 697 arter i världens vattenbruk står ett fåtal arter för den större delen av produktionen. Volymmässigt är det de olika karparterna som gräskarp som står för de stora volymerna av fisk, men även arter som tilapia och Atlantlax föds upp i relativt sett större volymer.

Totalt sett står fiskuppfödningen för cirka 47 procent av den totala globala produktionen om 122 miljoner ton, medan makroalger står för cirka 28,5 procent, musslor för cirka 14,5 procent, räkor för cirka nio procent och övrigt för cirka en procent.

²² Food and Agriculture Organization of the United Nations, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation.

²³ FAO:s webbplats: <https://www.fao.org/publications/sofia/2022/en/>.

²⁴ FAO (2022).

3.3.2 Vattenbrukets utveckling i Europa

Vattenbruket inom Europa står för cirka 2,7 procent av världens vattenbruksproduktion och under år 2020 producerades totalt cirka 3 291 700 ton vattenlevande organismer, varav 21 800 ton avsåg makroalger, 3 563 ton avsåg räkor, 578 712 ton musslor/ostron och resterande 2 673 669 ton avsåg fisk. Av produktionen inom Europa stod Norge för cirka 45 procent av den totala produktionen medan hela EU stod för cirka 33 procent, varav Sverige födde upp cirka 8 000 ton regnbåge, 2 500 ton röding, 2 000 ton skaldjur och några hundra ton tilapia och kattfisk.

Vattenbruk inom EU

Vattenbruket inom EU består huvudsakligen av fyra delsektorer; ryggradsdjur (alla arter av fisk), kräftdjur som jätteräka och kräfta, blötdjur som mussla och ostron samt växter och protister som makro- och mikroalger. Utöver dessa redan etablerade arter kan det nu ses en breddning av EU:s marina vattenbruk med arter inom fylum tagghudingar, som sjöborre, sjöstjärna och sjögurka, samt ryggrängsdjur, som sjöping. I praktiken brukar man ofta skilja mellan skaldjursuppfödning (kräftdjur och mussla), fiskuppfödning i sötvatten, fiskuppfödning till havs, och algodling. Algodling delas i sin tur upp i odling av makroalger, som tång vilken odlas i marina vatten, och odling av mikroalger, som odlas i olika slags fermentorer på land. Mikroalger odlas både som råvara inom processindustrin, som mat och kosttillskott, där spirulina är ett bra exempel, och som levandefoder inom yngeluppfödning av vattenbruksarter i larvstadium. Man skiljer också ofta mellan öppna uppfödningssystem och odlingsystem, där vattnet används en gång, och recirkulerande system, där vattnet används flera gånger. Utöver det skiljer man också ofta mellan matat och omatat vattenbruk, där matat vattenbruk innebär att man tillför näring i form av foder i någon form, medan omatat vattenbruk innebär att organismen själv extraherar näring från omgivande vatten.

Historiskt har fiskuppfödning i Europa dominerats av uppfödning i jorrdammar, där uppfödning av karpfiskar är den äldsta och fanns redan under medeltiden runt kloster, slott och större gårdar. Detta utvecklades i östra Europa till stora dammar genom att delar av meandrande floder avskildes från övriga vatten. Dessa uppfödningar

är fortfarande viktiga för den lokala fiskförsörjningen i dessa länder, men också för bibehållen biodiversitet i många av Östeuropas våtmarker, vars näringsförsörjning till stor del kan vara beroende av tillskott från fiskuppfödningen. På Brittiska öarna och i vissa andra delar av Europa finns en utbredd inlandsuppfödning av olika öringsarter och stammar av dessa, till en slaktvikt mellan några hundra gram till ett kg. Dessa föds upp i dammar, tråg eller så kallade "race ways"²⁵ i sötvatten. I Danmark är detta en viktig produktionsform också för utsättning i kassuppfödningar i hav. Här föds regnbåge, som är en nordamerikansk öringsart, upp till cirka 1 kg i slutna eller mer öppna uppfödningar, för att sedan sättas ut i kassuppfödningar i havet på våren. Fisken skördas sedan på senhösten för kaviar och filé och då vid en storlek om cirka 2–3 kg.

Vattenbruk till havs och i kustområden domineras i norra Europa och i delar av Medelhavet av uppfödning i öppna kassar för fisk, medan uppfödning av skaldjur är mer dominerande vid västra Europas atlantkust och Norra medelhavskusten. Även runt Brittiska öarna samt runt Danmarks och Norges kuster finns aktiva uppfödningar av musslor men även ostron. I kassuppfödningarna i norra Europas kustområden är atlantlax den dominerande arten, men sedan Brexit finns den absoluta majoriteten av europeiska laxuppfödningar utanför EU. Havsabborre och guldbrax är de vanligast förekommande arterna i öppna kassuppfödningar i Medelhavet.

Uppfödning av skaldjur inom EU baserar sig främst på djur som är födda i naturen och som extraherar tillgängliga näringsämnen i miljön. De flesta skaldjursuppfödningarna avser musslor och det är främst blåmusslor, hjärtmusslor och sandmusslor som föds upp i större kvantiteter. Ostronuppfödning är även en viktig verksamhet inom skaldjursuppfödningen men den har under senare år haft stora problem med sjukdomar. Intresset för artificiell reproduktion av ostronlarver har ökat. I Sverige sågs både uppfödning av musslor och ostron som framtidsnäringar redan i den så kallade Ackeforska utredningen.²⁶ Sverige har länge arbetat med att ta fram artificiell uppfödning av ostronlarver för att kunna reproducera en sjukdomsfri stam av det europeiska ostronet. Globalt och i övriga EU domineras

²⁵ Kan beskrivas som ett kanalliknande system där vatten kommer in i ena änden av avlångt kar och leds ut från den andra sidan av karet.

²⁶ Ackefors, H., ed., (1985).

uppfödning av ostron i dag av stillahavsostronet, vilket också ofta benämns som japanskt jätteostron.

3.3.3 Vattenbrukets utveckling i Sverige

Historiskt perspektiv

Fiskuppfödning i Sverige har en lång historia, där karpfiskar en gång i tiden föddes upp i jorddammar runt större herresäten, med kopplingar till Vadstena kloster ända tillbaka till 1400-talet. Den nordiska karpsläktingen, rudan, intar här en särställning, väl anpassad till det nordiska klimatet. Uppfödningar fanns också vid våra städer, vilket namn som Ruddammen på Södermalm i Stockholm och kvarteret Rudan i Uppsala vittnar om.²⁷ Under 1900-talets första hälft hade denna uppfödning vuxit och omfattade också vanlig karp där speciella tåg chartrades för försäljning av levande fisk på kontinenten.²⁸ Detta tog slut i och med världskrigen.

Under 1800-talet växte kunskapen fram i västra Nordamerika att man kunde använda vintervilan hos befruktad rom från laxfiskar till att transportera dessa långa sträckor, bara man höll dem fuktigt, mörkt och svalt. Laxfiskar finns därför runt hela jorden, trots att de naturligt bara finns i tempererade områden på norra halvklotet. Regnbågen, en nordamerikansk öring,²⁹ kom genom detta till Sverige redan år 1890 från uppfödningar i Skottland. Den föddes då som nu upp i jorddammar eller tråg i genomflödessystem och blev en av flera öringsarter för utsättning för sportfiske eller för populationsvård.

Som ett led i populationsvård av våra vilda stammar av laxfiskar anlades redan år 1909 en försöksstation i Kälarne med syfte att genom uppfödning och artificiell befruktning säkra genmaterialet för viktiga vilda svenska sötvattensarter av laxfisk. Denna levande genbank kom sedermera att kompletteras med en modern kryo-baserad³⁰ genbank, och under 1980-talet med avelsprogram för uppfödd röding och regnbåge. Detta var då avsett som ett direkt stöd för ett växande svenskt vattenbruk och att härigenom säkra ett högklassigt fiskematerial, helt i paritet med de sedan länge etablerade programmen för

²⁷ Bonow, Olsén & Svanberg red. (2016).

²⁸ Prof. Hans Ackefors pers. kom 2010.

²⁹ Se webbplatsen för svenska fiskbasen: <https://fiskbasen.se/lax-familjen>.

³⁰ Nedfrysta ägg och spermier från genetiskt viktiga stammar av våra vilda arter och här i första hand från laxfiskar.

våra landlevande produktionsdjur. Kålarne ägdes och drevs länge av dåvarande Fiskeriverket, men drivs i dag gemensamt av näringen, SLU, Region Jämtland och föreningen Vattenbruksforskare i Norr och är en viktig del i forskning och utveckling (FoU) av det svenska vattenbruket av laxfisk.

Vattenkraften och fiskuppfödning

Parallellt med utvecklingen av uppfödningen av laxfisk för sportfiske, började Sverige bygga ut vattenkraften i stora älvar, där Olidan nedanför Trollhättefallen i Göta älv var det första 1910. Det följdes snart av en storskalig utbyggnad av älvar, där kraftverken i Luleälven (Porjus, 1915) och Älvkarleby (1915) är välkända exempel. I vattendomar avseende dessa utbyggnader ålades kraftbolagen att kompensera förlusten av vildlekande fisk genom artificiell rekrytering av så kallad smolt (utvandrande laxfisk) från uppvandrande vild fisk. För detta byggde man så kallade kompensationsuppfödningar vid många av de utbyggda vattendragen.

Kunskapsläge och teknik var i mångt och mycket baserad på egna erfarenheter och därför bildade kraftbolagen laxforskningsinstitut för att effektivisera uppfödningen och själva utsättningen, såväl tekniskt som biologiskt. Institutet attraherade många forskare och blev snart ett av de ledande forskningscentren i frågor som rörde uppfödning av laxsmolt uppfödda i genomflödessystem i tråg och dammar. Under 1970-talet föddes mer lax upp i Sverige än i Norge, även om uppfödningen i Sverige i huvudsak skedde för så kallad kompensationsutsättning. När Norge utvecklade systemet för uppfödning i fritt hängande kassar kopierade de det svenska systemet för reproduktion och uppfödning av lax till smolt och var inledningsvis beroende av import från Sverige av liten östersjölax som sättfisk (som smolt) till såväl sina kassuppfödningar i Atlanten som för utsättning i älvarna för att stärka de vilda bestånden.

Den moderna uppfödningen växer fram

Trots att den norska matfiskuppfödningen hade sin bas i Sveriges kompensationsuppfödning skedde inte samma utveckling i Sverige som i Norge. I Sverige såg man att det fanns möjligheter att minska

Sveriges beroende av importerad fisk genom ett ökat vattenbruk. I Norge kunde man också se att vattenbruket var en näring som både kunde generera vinster samtidigt som det gynnade landsbygden med såväl arbetstillfällen som ett levande samhälle. Samma positiva samhällseffekter som blev uppenbara i Norge rapporterades också från Åland. Detta gjorde att både vattenbrukare och myndigheter visade ett stort intresse för ett ökat vattenbruk i Sverige och under slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet utfärdades många odlings-tillstånd för matfisk. Det började sedan rapporteras om övergödning i en del av våra inlands- och kustvatten där näring i form av fosfor och kväve samlades i skadliga nivåer. Problemet med övergödning består med andra ord inte av näringsämnena i sig, som är en nödvändig förutsättning för allt liv på jorden, utan när koncentrationerna av dessa ämnen blir för höga.

Vattenbruket fick bära ett relativt stort ansvar för denna utveckling, även om vattenbruket totalt sett bara bidrog med någon procent av det totala utsläppet av näring från svensk livsmedelsproduktion. Dock kunde lokala övergödningssproblem bli avsevärt större av en uppfödning med en olämplig lokalisering. Uppfödning av fisk kom att omfattas av krav på rigorösa miljöbedömningar, att jämföra med de krav som ställdes på t.ex. en gruva eller ett raffinaderi. Av senare studier³¹ framgår dock att naturen själv tar hand om alla spår från en fiskuppfödning i en öppen kasse inom några månader till tiotals år där vattenombytet och bottenfaunan är viktiga faktorer. Detta kan ses som en kort tidsperiod i jämförelse med motsvarande tider för annan mänsklig aktivitet.

Som ett led i att minska bottenpåverkan har vi i Sverige, i paritet med Norge, börjat testa rotation mellan olika uppfödningsslokaler. Vid rotation kan ofta bottenens naturliga ekosystem tillgodogöra sig ämnen från uppfödningen och ämnena från uppfödningen byggs då inte upp i nivåer som är skadliga för det omgivande ekosystemet. Utöver det kan man genom uppfödning i semislutna system återta gödsel även från öppna kassar, även om dessa tekniker ännu bara är på teststadiet.

³¹ Se t.ex. studien *Undersökning av näringsämnena i sediment under fiskodningslokaler i Höga Kusten*, av Huser m.fl. (2021). Studier pågår även i Siljan, Övre Fryken, Vattviken med flera där rapporter är att vänta.

Dagens vattenbruk

Vattenbruk i sötvatten

I dag finns vattenbruk i hela Sverige där uppfödning i kassar i våra kraftverksvattenmagasin dominerar med över 95 procent av den producerade volymen. I tillägg finns det i Sverige flera uppfödningar av sättfiskar i landbaserade tråg/damm-system med genomflöde. Dock minskar andelen uppfödningar i dammar till förmån för uppfödningar i tråg placerade inomhus, eftersom dessa ger ökad kontroll över uppfödningen och bättre arbetsmiljö. Det finns också ett ökat intresse för uppfödning av flodkräfta i dammar, både för konsumtion och utsättning.³²

I Sverige finns det i dag bara ett fåtal mindre uppfödningar i RAS som är i kommersiell drift. I dessa föds det dels upp arter som regnbåge, abborre, gös och stör, dels varmvattenfiskar som tilapia och afrikansk mal (*Clarias gariepinus*). Det är även några större RAS-anläggningar för uppfödning av lax, regnbåge och röding planerade eller i förstudie- och projekteringsstadium. Dessa är i första hand lokaliserade till landets södra hälft, men projekt pågår också i norra Sverige.

Vattenbruk i Östersjön

I Bottniska viken bedrivs vattenbruk i form av fiskuppfödning nära kusten, där området runt Höga kusten har dominerat. Här har man under år 2020 dock behövt avveckla all större uppfödning. I hela Östersjön är i dag fiskuppfödning på den svenska sidan begränsat till några mindre uppfödningar i kassar belägna från Piteå i norr till Blekinge i söder. Däremot växer nu uppfödning och odling av filtrerande arter och då främst blåmussla som en potentiell näring i södra Östersjön, medan odling av makroalger ännu befinner sig på forskningsstadiet för Östersjön.

Östersjön domineras annars i nuläget av Finlands vattenbruk med uppfödning i kassar av regnbåge både längs fastlandskusten och runt Åland. En stor del av den svenska produktionen (cirka 80–85 procent) av regnbåge rensas och förädlas i dag på Åland och säljs på bl.a. den finska marknaden. Den röding som föds upp i Sverige säljs där-

³² Som nämnts tidigare är odling av signalkräfta endast tillåten i slutna anläggningar.

emot till stor del på den svenska marknaden (cirka 60–70 procent), men en mindre andel exporteras.

Omatat vattenbruk har en positiv inverkan på näringshalten i vattnet, men dessa uppfödningar och odlingar fungerar också som yngelplatser för vild fisk samt som populationsstöd för vilda musslor. Detta med anledning av att det är de vilda musslornas larver som sätter sig på musseluppfödningarna och som under uppfödningen leker och släpper ut nya yngel, som sen i sin tur förstärker de vilda bestånden. Ytterligare en positiv effekt med en musseluppfödning är att den tar upp partiklar som annars grumlar vattnet och minskar siktdjup och därmed minskar nedträngning av solljus, nödvändigt för den vilda tången.

Utifrån den nuvarande övergödningsproblematiken i vissa vattenområden, framför allt i delar av södra Östersjön, Finska viken och Rigabukten, kan det vara aktuellt med miljömotiverad uppfödning och odling av filtrerande arter, som musslor och makroalger. Ett exempel på det är den musseluppfödning som finns i St Annas skärgård, men det både planeras och anläggs nya små- och storskaliga uppfödningar av blåmussla i Stockholms och Tjust skärgård. Det finns även långtgående planer för uppfödningar och odlingar i Blekinge, där man redan har startat en testverksamhet norr om Karlskrona.

Vattenbruk på västkusten

I Västerhavet har det länge funnits uppfödning av främst blåmusslor för konsumtion men här finns också en begynnande odling av både makro- och mikroalger,³³ samt uppfödning av ostron och sjöping. På västkusten, liksom längs den svenska östersjökusten finns endast ett fåtal anläggningar för det matade vattenbruket i öppna genomflödessystem. Detta motiveras både av problem med övergödning, konkurrens med det rörliga friluftslivet och smittskyddsaspekter eftersom i princip alla kända sjukdomar hos fisk finns naturligt i den marina miljön.

Däremot finns flera stora projekt avseende uppfödning av fisk i såväl landbaserade som vattenbaserade slutna produktionssystem.

³³ Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet, Statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 224. Havsplanerna finns tillgängliga på Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/havsplaner.html>.

De vattenbaserade är ännu i teststadiet, medan det för de landbase-
rade systemen finns flera större anläggningar som är i projekterings-
stadier.

3.4 Den svenska vattenbruksbranschen

3.4.1 Produktionen vid vattenbruken i Sverige

Produktionen inom svenskt vattenbruk har varierat över tid och likaså
antalet företag och anläggningar.

Den officiella statistik som finns i Sverige är begränsad och base-
ras på enkäter som årligen skickas ut till företag.³⁴ Enligt Jordbruks-
verket har resultaten både systematiska och slumpmässiga osäker-
heter. Rådet till statistikanvändarna är därför att tolka förändringar
mellan enstaka år med försiktighet. Fokus bör ligga på den långsiktiga
utvecklingen. Tillförlitligheten bedöms ändå sammantaget vara rela-
tivt god.

I Jordbruksverkets vattenbruksstatistik för år 2021 framkommer
sammanfattningsvis att produktionen inom svenskt vattenbruk har
ökat under 2021. Matfiskproduktionen uppskattas uppgå till 11 900 ton
i beräknad hel färskvikt. Jämfört med år 2020 innebär det en ökning
på ungefär 2 000 ton eller 20 procent. Matfiskproduktionen är nu,
efter en nedgång under åren 2019–2020, tillbaka på samma nivåer som
under 2011–2018.³⁵

Regnbåge står fortsatt för den största andelen av matfiskproduk-
tionen. Produktionen uppgår till 10 400 ton, vilket motsvarar nästan
90 procent av den totala matfiskproduktionen. Efter regnbåge är röding
den vanligaste matfisken med en produktion på nästan 1 300 ton.
Därefter kommer ål med en produktion på drygt 90 ton samt övrig
matfisk (lax, öring, etc.) med knappt 90 ton. Produktionen av muss-
lor (som hör till blötdjur) uppgår till nästan 3 500 ton.

Den totala sättfiskproduktionen uppskattas till nästan 900 ton,
vilket innebär en ökning med nästan fem procent sedan föregående
år. Precis som för matfiskproduktionen är det regnbåge som är den

³⁴ Den första kontakten med uppgiftslämnarna sker genom utsändning av ett missiv (följe-
brev) och som på senare år har innehållit inloggningsuppgifter till undersökningen på SCB:s
webbplats. I undersökningen ingår även att göra påminnelser postalt, via e-post och telefon.

³⁵ Statistiken för år 2022 visar emellertid att produktionen på nytt har minskat, se avsnitt 14.2.2.

vanligaste arten. Regnbåge står för nästan 60 procent av den totala produktionen av sättfisk.

Utdrag ur Jordbruksverkets statistikdatabas,³⁶ för perioden 1983–2021, visar att produktionen av regnbåge var störst år 2016 med en produktion på cirka 11 547 ton. Röding hade sitt toppår 2012 med en produktion på 1 849 ton, med reservation för att data saknas för vissa år.³⁷ Mussla hade sitt toppår 2021 med en produktion på cirka 3 457 ton. Lägst produktion för regnbåge och röding var under åren 1983–1984 och för mussla år 1989. (Se figur 3.1.)

Även antalet anläggningar finns att ta del av i Jordbruksverkets statistikdatabas. Statistiken avser inte antalet unika anläggningar eftersom en anläggning kan producera flera arter. En anläggning räknas som aktiv om det förekommit produktion till försäljning under referensåret. Statistiken indikerar dock att antalet anläggningar har minskat över tid under åren 2000–2021. Antalet matfiskanläggningar för regnbåge var 121 år 2000 och endast 39 år 2021. För röding var antalet matfiskanläggningar 18 år 2000 och tio år 2021. Även antalet anläggningar för sättfisk av både regnbåge och röding har minskat under perioden. För musslor fanns det tio anläggningar år 2000 och 26 år 2021. För ostron fanns det en anläggning år 2000 och två år 2021. (Se figur 3.2.)

Statistiken, både avseende produktion som antalet anläggningar, bör dock tolkas med stor försiktighet. Hur statistiken tas fram och dess metod och kvalitet redogörs för i de årliga statistiksammanställningarna som återfinns i Jordbruksverkets statistikdatabas.³⁸

³⁶ Jordbruksverkets webbplats:

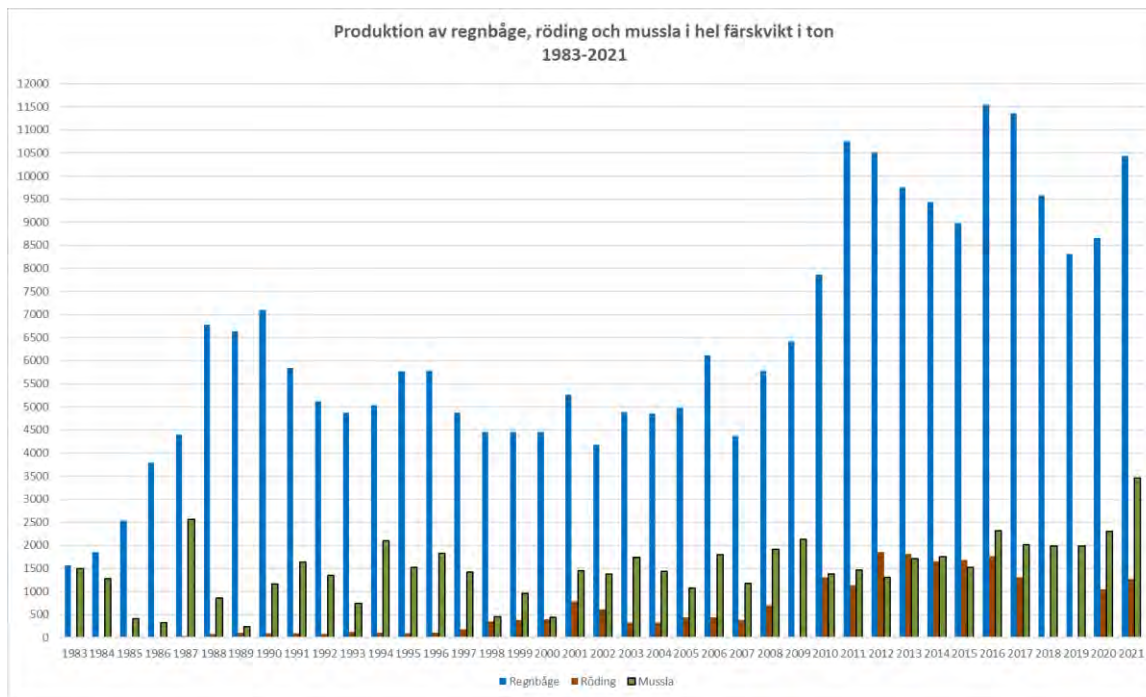
https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas_Vattenbruk_Produktion/JO1201A02.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625.

³⁷ Uppgifterna är sekretessmarkerade. För att inte röja uppgifter om enskilda företagare kan inte alla uppgifter redovisas.

³⁸ Jordbruksverkets webbplats: <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/statistikdatabasen>.

Figur 3.1 **Produktion av regnbåge, röding och mussla**

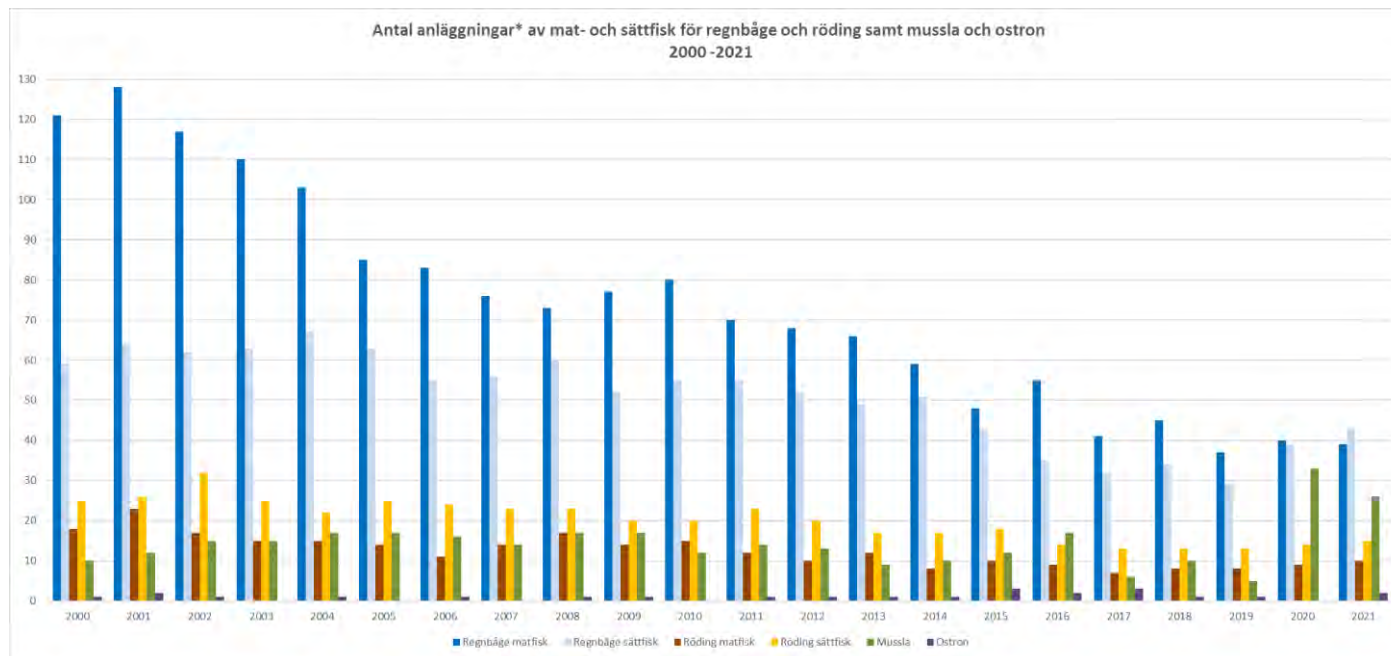
Produktion av regnbåge, röding och mussla i hel färskvikt i ton



Vattenbruksproduktionen för regnbåge, röding och mussla för perioden 1983–2021. *Källa:* Matfiskodlarna Sverige AB.

Figur 3.2 Antal mat- och sättfiskanläggningar

Antal anläggningar av mat- och sättfisk för regnbåge och röding samt mussla och ostron



Antalet anläggningar av mat- och sättfisk för regnbåge och röding samt mussla och ostron för perioden 2000–2021. Källa: Matfiskodlarna Sverige AB.

3.4.2 Vattenbruksorganisationer i Sverige och produktionsvolymen inom dessa

Matfiskodlarna Sverige AB (Matfiskodlarna), De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige Ekonomisk Förening PO (Recirkfisk) och Svenskt vattenbruk och sjömat Ekonomiska Förening (SVoS) är tre organisationer som aktivt verkar för svenska vattenbruksföretag. Det finns vattenbruksföretag som i dag inte är anslutna till någon av dessa organisationer, hur många sådana företag det finns saknas det uppgifter om.

Matfiskodlarna

Matfiskodlarna är en branschorganisation för svenska fiskuppfödare.¹ Nio företag är för närvarande medlemmar i organisationen. Medlemsföretagen bedriver verksamhet i nio län och 27 kommuner och har tillsammans cirka 35 olika uppfödningsanläggningar som består av både uppfödningar i kassar och landbaserade anläggningar. Produktionen hos medlemsföretagen omfattar både anläggningar för avel, kläckeri, yngel, sättfisk, matfisk, slakteri och förädling. Fram till år 2022 har företagen tillsammans haft tillstånd enligt miljölagstiftningen för en årlig användning av totalt cirka 22 000 ton foder per år, vilket översiktligt beräknat motsvarar cirka 65–75 miljoner fiskportioner per år, om tillstånden skulle nyttjas maximalt.

Utifrån omsättningen år 2021, på bolagsnivå, definieras två av företagen som stora och övriga som små.² Antalet anställda för år 2021 var mellan cirka 3–27 per företag.

Produktionsvolym inom Matfiskodlarnas medlemsföretag

Produktionsvolymen för röding och regnbåge, för Matfiskodlarnas medlemsföretag, var för 2021 cirka 9 236 ton. Där regnbågen står för den större produktionsvolymen, cirka 85 procent.

¹ Matfiskodlarnas webbplats: www.matfiskodlarna.se.

² Små företag har högst 49 anställda eller lägre omsättning än 100 mkr.

Recirkfisk

Recirkfisk är en producentorganisation för vattenbruk med fokus på uppfödning eller odling i recirkulerande vattenbrukssystem.³ Sju företag är för närvarande medlemmar i organisationen och företagen bedriver verksamhet i sex län och sju kommuner.

Utifrån omsättningen år 2021, på bolagsnivå, definieras alla företagen som små företag. Antalet anställda för år 2021 var cirka 1–6 personer per företag.

Produktionsvolym inom Recirkfisks medlemsföretag

Produktionsvolymen för Recirkfisks medlemsföretag var för år 2021 cirka 150 ton totalt, huvudsakligen regnbåge (42 ton), röding (21 ton), ål (80 ton) och störkaviar. Det produceras även mindre volymer av sättfisk såsom öring, gös, abborre, lax och gädda.

SVoS

SVoS är en branschförening för de företag som föder upp, odlar eller skördar vilda musslor, ostron, alger och andra marina råvaror i havet eller på land⁴. Företagen är lokaliserade i två regioner och sju kommuner. Även företag som processar och förädlar dessa råvaror ingår i föreningen samt de som förmedlar kunskap i form av evenemang och liknande. Av medlemsföretagen är framför allt åtta företag som föder upp eller odlar vattenbruksorganismer. Tre företag skördar vilda bestånd och lika många processar och förädlar produkter.

Utifrån omsättningen år 2021 definieras alla företagen som små. Antalet anställda för år 2021 var mellan 0–23 per bolag.

³ RECIRKFISK PO – De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige Ekonomisk Förening Producent Organisation.

⁴ Svenskt vattenbruk och sjömat (vattenbrukochsjomat.se).

Produktionsvolym inom SVoS medlemsföretag

När det gäller produktionsvolymen inom SVoS medlemsföretag för år 2021 uppgick produktionen av musslor till cirka 3 100 ton, ostron till cirka 39 300 stycken, sjöpungar till cirka 22 200 kg och alger till cirka 65 ton.

3.4.3 Organismer som föds upp och odlas i Sverige i dag

Bland medlemsföretagen i de ovan nämnda vattenbruksorganisationerna produceras, som angetts ovan, bl.a. regnbåge, röding, stor ål från vildfångad glasål, stör (kaviar) och öring. Värt att nämna är att andra arter, t.ex. niltilapia⁵ samt afrikansk ålmal⁶ och flodkräfta produceras hos företag som inte är medlemmar i någon av vattenbruksorganisationerna. Hos en del av medlemsföretagen sker endast slakt (hel slaktad), hos andra sker även exempelvis filetering. Även förädlingsgraden varierar mellan företagen. Hos en del av företagen sker förädling, som exempelvis gravning, medan för andra företag sker detta hos kund. Nedan beskrivs de arter som är vanligast förekommande hos medlemsföretagen i dag.

Regnbåge

Regnbåge, som är en öring från nordamerikas västkust, är den vanligast förekommande fiskarten inom svenskt vattenbruk. Det finns svårigheter i att hitta relevant statistik för importerad och exporterad regnbåge. Det är framför allt separationen av export och import som är osäker. Fisk kan födas upp i Sverige, exporteras t.ex. till Finland för filetering, gravning och/eller rökning och sedan säljas i butiker i t.ex. Sverige. Men det förekommer att hela processen också sker i Sverige. Samtidigt kan norsk lax köpas in och processas i Sverige (rökning/gravning) och sedan säljas i Sverige och/eller exporteras.

För Matfiskodlarnas medlemsföretag har marknaden för regnbåge varierat under åren, men för åren 2019–2022 såldes cirka 15 procent av den producerade regnbågen på den svenska marknaden. För Recirk-

⁵ Även benämnd rödstrimma.

⁶ Även benämnd clarias eller kattfisk.

fisks medlemsföretag såldes den producerade regnbågen framför allt på den svenska marknaden, även om viss export skedde.

De försäljningskanaler som i dag används för regnbåge är flera, och de varierar mellan företagen och över tid. Största volymerna i dag säljs till restaurang- och detaljhandelsgrossister framför allt som helfisk och filé (både fryst och färsk). Mindre volymer säljs till saluhallar, fiskauktioner samt i egen butiksförsäljning. Försäljning sker även till förädlingsföretag som gravar, röker, etc. Små volymer säljs till sportfiskeklubbar och fiskevårdsområden för utsättning i naturvatten.

Röding

Även för röding finns det svårigheter att hitta relevant statistik avseende import och export. För Matfiskodlarnas medlemsföretag har också marknaden för röding varierat under åren, men för åren 2019–2022 såldes cirka 60 procent av den producerade rödingen på den svenska marknaden. För Recirkfisks medlemsföretag såldes rödingen framför allt på den svenska marknaden.

De försäljningskanaler som i dag används för röding är flera, och de varierar mellan företagen och över tid. Största volymerna i dag säljs till restaurang- och detaljhandelsgrossister, framför allt som helfisk och filé (både fryst och färsk). Mindre volymer säljs till saluhallar, fiskauktioner samt i egen butiksförsäljning. Försäljning sker även till förädlingsföretag som gravar, röker etc. Små volymer säljs till sportfiskeklubbar och fiskevårdsområden för utsättning i naturvatten samt till Reko-ringar.⁷

Stör

I Sverige ”kramas” störrar för att få ut kaviar medan störrar i traditionella kaviarproducerande länder i huvudsak slaktas. Kaviaren säljs framför allt till restauranggrossister och direkt till restauranger i Sverige. Mindre försäljning sker på internet direkt till konsument.⁸

⁷ REKO står för Rejäl Konsumtion och är ett sätt att handla lokalproducerad mat, utan mellanhänder. Konsumenter och producenter på en ort går samman och startar en REKO-ring där råvaror och produkter säljs direkt från producent till konsument.

⁸ Här kan noteras att det finns särskilda bestämmelser avseende artskydd som kan behöva beaktas.

Ål

Uppfödning av stor ål bygger på vildfångade glasålar och sker främst för utsättning men även för konsumtion. Mindre ålar (huvudsakligen hanar) exporteras till Holland där de röks och säljs.

Öring

Öring (den öring som förekommer naturligt i Sverige) föds upp och säljs framför allt till sportfiskeklubbar och fiskevårdsområden för utsättning i naturvatten. En mindre andel säljs för konsumtion. Produktionsvolymen av öring är i dag mycket liten för medlemsföretagen.

Blåmusslor

Blåmusslor har sedan länge fötts upp i Sverige och kan förädlas till ett flertal olika produkter. Blåmusslor säljs i större volymer till grossister, restauranger och dagligvaruhandeln. En stor volym exporteras också. Blåmusslor säljs i mindre volymer till Reko-ringar och lokala fiskhandlare.

Blåmusslor från Östersjön är i dag inte godkända som livsmedel. Dessa förväntas därför i första hand användas för djurfoder.

Ostron

I Sverige finns uppfödning av det europeiska ostronet. Uppfödningen sker i öppna system och i dag finns det två uppfödare som arbetar kommersiellt med att föda upp ostron. Det finns även fiskare som plockar ostron från befintliga ostronbankar.

Stillahavsostron har etablerat sig på Sveriges västkust sedan några år tillbaka men ses som en främmande art och särskilda bestämmelser gäller för uppfödning.⁹ Det finns i dag ingen kommersiell uppfödning av stillahavsostron i Sverige. Ostron säljs i huvudsak till grossister som i sin tur säljer dessa vidare till fiskaffärer, restau-

⁹ Bestämmelser finns i Rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk, bestämmelser finns även i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SVJFS 2021:13) om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

ranger, saluhallar och dagligvaruhandeln. Några företag har även egen butiksförsäljning och några säljer direkt till restauranger och fiskaffärer. Mindre volymer säljs via matkassar, internet och Reko-ringar.

Alger, odlade och friplockade

Det finns flera olika sorters alger, där skillnad kan göras mellan mikro- och makroalger. Makroalger benämns även ibland som tång.

Sedan några år tillbaka odlas alger i Sverige för livsmedelskonsumtion och för att ingå vid tillverkning av olika produkter. De flesta odlingarna är små och där odlas mest sockertång (*Saccharina latissima*), som är en stor grenad brunalg.

Det förekommer även att alger plockas från fria bestånd och de levereras främst till olika restauranger. I fria bestånd finns en stor variation av både brun-, grön- och rödalger. I dag säljs en del av de odlade algerna på fiskauktion. Försäljningen av odlade alger är under uppbyggnad och i framtiden kan det bli aktuellt att en större andel säljs för industriell användning. Vissa företag har gjort produkter, av sin råvara, t.ex. tångkaviar och tångknäcke, och säljer dessa produkter via webbsidor på internet, i dagligvaruhandeln, fiskaffärer och restauranger.

3.4.4 Sysselsatta inom den svenska vattenbruksbranschen

Antalet sysselsatta inom vattenbruket i Sverige uppgår till ungefär 530 personer år 2021. Av totala antalet sysselsatta är 76 procent män och 24 procent kvinnor. Flest sysselsatta finns vid företag som föder upp fisk i kassar. Näst flest sysselsatta, 101 personer, återfinns på företag som föder upp fisk i tankar, bassänger och recirkulerande system. Vidare är 86 personer sysselsatta på företag som föder upp musslor eller ostron. 34 personer är sysselsatta på företag som föder upp fisk i dammar, även på företag med kläckeri- och yngelanläggningar finns 34 personer sysselsatta. Sju personer är verksamma inom segmentet kräftdjur. Av det totala antalet sysselsatta är ungefär en fjärdedel av de sysselsatta företagare/ägare vid den verksamhet de

arbetar på. Nästan hälften av de sysselsatta, 46 procent, är mellan 40 och 64 år.¹⁰

3.5 Hållbar utveckling av vattenbruksbranschen

I utredningens direktiv anges att utredaren ska analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, t.ex. avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering. Det här avsnittet avser att klargöra vad som avses med hållbar utveckling och vad en hållbar utveckling av vattenbruksbranschen kan innebära. Avsnittet inleds med en allmän beskrivning av vad som avses med hållbar utveckling, både ur ett globalt och ur ett nationellt perspektiv. Vi kommer avslutningsvis att gå in på frågor om hållbar utveckling av vattenbruksbranschen.

3.5.1 Allmän bakgrund om hållbar utveckling

Hållbar utveckling ur ett globalt perspektiv

Begreppet ”hållbar utveckling” lanserades i en FN-rapport år 1987 av den så kallade Brundtlandkommissionen.¹¹ Brundtlandkommissionens definition av begreppet hållbar utveckling, vilket även är den allmänt vedertagna definitionen, är att det är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Man brukar ofta tala om tre dimensioner av hållbar utveckling; miljömässig, social och ekonomisk.

Vid Förenta nationernas toppmöte den 25 september 2015 antog medlemsstaterna resolutionen Agenda 2030 (agendan) för hållbar utveckling.¹² Agendan består av fyra beståndsdelar:

- politiska deklARATIONER,
- 17 mål och 169 delmål,

¹⁰ Jordbruksverkets webbplats:

https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas__Vattenbruk/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625.

¹¹ Brundtlandkommissionen, ”Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”, 1987.

¹² Förenta nationernas generalförsamlings resolution Agenda 2030 för hållbar utveckling, A/RES/70/1.

- medel för genomförande, och
- ett ramverk för översyn och uppföljning.¹³

Sedan agendan antogs år 2015 är den och de globala målen för hållbar utveckling världens handlingsplan för hållbar utveckling. Agendan omfattar alla tre dimensioner av hållbarhet och målen i agendan är integrerade och odelbara, varför inget mål kan uppnås på bekostnad av något annat. Att ingen ska lämnas utanför är en av agendans viktiga principer.¹⁴ De globala målen är följande:

1. Avskaffa fattigdom i alla dess former överallt.
2. Avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad nutrition samt främja ett hållbart jordbruk.
3. Säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar.
4. Säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla.
5. Uppnå jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt.
6. Säkerställa tillgången till och en hållbar förvaltning av vatten och sanitet för alla.
7. Säkerställa tillgång till ekonomiskt överkomlig, tillförlitlig, hållbar och modern energi för alla.
8. Verka för varaktig, inkluderande och hållbar ekonomisk tillväxt, full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla.
9. Bygga motståndskraftig infrastruktur, verka för en inkluderande och hållbar industrialisering samt främja innovation.
10. Minska ojämlikheten inom och mellan länder.
11. Göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara.
12. Säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

¹³ Prop. 2019/20:188, s. 5.

¹⁴ Prop. 2019/20:188, s. 10 f.

13. Vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.
14. Bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling.
15. Skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbase-
rade ekosystem, främja ett hållbart brukande av skogar, bekämpa
ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt
hejda förlusten av biologisk mångfald.
16. Främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveck-
ling, tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp
effektiva, och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande
på alla nivåer.
17. Stärka genomförandemedlen och återvitalisera det globala part-
nerskapet för hållbar utveckling.¹⁵

Varje lands regering ska säkerställa att det finns nationella delmål med utgångspunkt i den globala ambitionsnivån, men med hänsyn tagen till nationella förhållanden såsom kapacitet och utvecklingsnivå.¹⁶ Flera av målen är av intresse för vattenbrukets del. Följande mål kan särskilt nämnas.

*Mål 2 - Avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning
och förbättrad nutrition samt främja ett hållbart jordbruk*

Livsmedelsförsörjning är särskilt beroende av bl.a. välfungerade handel och marknader. Tryggad livsmedelsförsörjning främjas genom öppen och transparent handel och liksom rättssäkert, jämställt och jämlikt tillträde till marknader, forskning och innovation, finansiella tjänster, information och adekvat rådgivning.

¹⁵ Prop. 2019/20:188, s. 5 f.

¹⁶ Paragraf 55 i resolutionen Agenda 2030 för hållbar utveckling, A/RES/70/1.

Mål 6 – Säkerställa tillgången till och en hållbar förvaltning av vatten och sanitet för alla

Vatten är en grundförutsättning för allt levande på jorden, och därmed också en förutsättning för en hållbar utveckling. Vatten är också en förutsättning för världens livsmedelsproduktion och energiproduktion och därmed kan brist på vatten bli orsak till konflikt. Integrerad och transparent vattenförvaltning både inom och mellan stater är en förutsättning för långsiktigt hållbar vattenanvändning. Effekterna av klimatförändringarna visar sig tidigt och tydligt i förändrad vattentillgång. Restaurering av ekosystemens vattenhållande förmåga är en nödvändig anpassningsinsats.

Bland delmålen kan delmål 6.5. nämnas, som avser integrerad förvaltning av vattenresurser. Senast år 2030 ska en integrerad förvaltning av vattenresurser på alla nivåer genomföras och när så är lämpligt ska det ske genom gränsöverskridande samarbete.

Mål 9 – Bygga motståndskraftig infrastruktur, verka för en inkluderande och hållbar industrialisering samt främja innovation

Att investera i infrastrukturen och anpassa industrin för att göra dem hållbara, med effektivare resursanvändning och fler rena och miljövänliga tekniker och industriprocesser är alla viktiga sätt för att underlätta en hållbar utveckling.

Mål 10 – Minska ojämlikheten inom och mellan länder

Enligt målet måste vi verka för att tillgången till resurser och möjligheten att delta i och påverka samhällsutvecklingen är rättvis, inom länder såväl som mellan länder. Ojämlikhet handlar bl.a. om skillnader i tillgång, förutsättningar, resurser och förmåga att bidra till och tillvarata potentiella möjligheter till utveckling. Det gäller på alla nivåer, från skillnader i möjligheter som individer har till skilda förutsättningar till utveckling mellan länder.

Bland delmålen kan delmål 10.3 nämnas, som avser att säkerställa rättigheter för alla och utrota diskriminering. Enligt delmålet ska lika möjligheter och minskad förekomst av ojämlika utfall säkerställas, bl.a. genom att avskaffa diskriminerande lagstiftning, politik och praxis

och främja lagstiftning, politik och åtgärder av lämpligt slag i detta hänseende.

Mål 12 – Säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster

Kopplat till målet anges att omställning till en hållbar konsumtion och produktion av varor och tjänster är en nödvändighet för att minska negativ påverkan på klimat och miljö samt människors hälsa. En hållbar konsumtion och produktion innebär en effektiv användning av resurser, hänsyn till ekosystemtjänster som är nödvändiga för försörjningen samt minskad påverkan från farliga kemikalier. Detta innebär inte bara miljöfördelar utan även sociala och ekonomiska fördelar såsom ökad konkurrenskraft, näringslivsutveckling på en global marknad, ökad sysselsättning och förbättrad hälsa och därmed minskad fattigdom. Hållbara konsumtions- och produktionsmönster är därför även en förutsättning för att ställa om till en grön ekonomi och för en hållbar utveckling. Hållbar konsumtion och produktion är en tvärgående fråga som kompletterar andra mål. För att ställa om till hållbara konsumtions- och produktionsmönster behövs en rad verktyg och åtgärder, på olika nivåer och genomförda av olika aktörer.

Bland delmålen kan delmål 12.2 nämnas, som avser hållbar förvaltning och användning av naturresurser. Enligt delmålet ska vi senast år 2030 uppnå en hållbar förvaltning och användning av naturresurser.

Mål 14 – Bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling

I målet ingår att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt i syfte att uppnå en hållbar utveckling. Många av havens fiskebestånd är överutnyttjade och därför krävs en global ansträngning i syfte att vidta åtgärder som främjar återuppbyggnaden av hotade bestånd. För att säkra långsiktigt hållbara fiskebestånd bör fisket baseras på uppfyllande av maximalt hållbart uttag och hänsyn tas till särskilda förutsättningar i specifika regioner och havsområden. En tillväxt baserad på havens resurser visar på den potential haven har för global utveckling, inklusive fattigdomsbekämpning. Vattenbruket har i det här avseendet en nyckelroll och är en del i att trygga livsmedelsförsörjningen, under förutsättning att det sker hållbart.

Det är viktigt att fortsatt utveckla åtgärder och förvaltningsverktyg, för att hantera kända påverkansfaktorer som föroreningar, utfiskning och utvinning av naturresurser. Skydd och restaurering av kust- och havsområden är nyckelåtgärder för att bevara biologisk mångfald och fiskeresurser men även för att stärka motståndskraften mot klimatförändringar. Nya ytterligare utmaningar för att säkra havens produktion av livsmedel är marint skräp, inklusive mikroplaster, och i synnerhet havsförsurningen som visar på vikten av att koppla ihop havsfrågorna med arbetet med klimatförändringar.

Bland delmålen kan delmålen 14.1, 14.2, 14.4 och 14.5 nämnas. Delmål 14.1 avser att minska föroreningarna i havet, i synnerhet från landbaserad verksamhet, inklusive marint skräp och tillförsel av näringsämnen. Delmål 14.2 avser att skydda och återställa ekosystem. Delmål 14.4 avser främja hållbart fiske och i detta delmål ingår att genomföra vetenskapligt baserade förvaltningsplaner i syfte att återställa fiskbestånd så snabbt som möjligt, åtminstone till de nivåer som kan producera hållbart uttag, fastställt utifrån deras biologiska egenskaper. Delmål 14.5 avser bevarande av kust- och havsområden.

Mål 15 – Skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, främja ett hållbart brukande av skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald

Målet avser att skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald. Biologisk mångfald är en avgörande grund för jordens livsuppehållande system och vår nuvarande och framtida välfärd vilar på denna grund, såsom framhålls i konventionen om biologisk mångfald. En långsiktigt hållbar användning av naturresurser och ekosystemtjänster är en viktig faktor för att människor ska kunna ta sig ur fattigdomen permanent. Att ta ansvar för detta åligger utvecklade såväl som utvecklingsländer.

Biologisk mångfald bidrar till ökad motståndskraft i ekosystemen. Att tillgodose mänsklighetens behov av livsmedel, energi, vatten, mineraler, läkemedel och förnyelsebara råmaterial utan att undergräva biologisk mångfald och genom att hållbart nyttja ekosystemtjänster

och samtidigt minska utsläppen av växthusgaser är därför viktiga utmaningar.

När det gäller delmålen kan delmål 15.1 inledningsvis nämnas. Detta delmål avser att bevara, restaurera och säkerställa hållbart nyttjande av ekosystem på land och i sötvatten. Delmål 15.5 avser skydd för den biologiska mångfalden och naturliga livsmiljöer. Delmål 15.8, som avser att förhindra invasiva främmande arter i land- och vattensystem, kan även nämnas. Delmål 15.9 avser avslutningsvis att integrera ekosystem och biologisk mångfald i nationell och lokal förvaltning.

Hållbar utveckling ur ett nationellt perspektiv

Många av de centrala principerna i Agenda 2030 är formulerade som målsättningsstadganden i den svenska grundlagen.¹⁷ Enligt 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen ska det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Den bestämmelsen kompletteras av miljöbalkens bestämmelser. Av balkens portalparagraf, 1 kap. 1 §, framgår att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Miljöbalkens bestämmelser och tillämpningsområde kommer vi att återkomma till i avsnitt 6.2.

Sverige har i hög utsträckning lagstiftning och riksdagsbundna mål som väl motsvarar Agenda 2030. Men det har ansetts krävas fortsatt arbete för att kunna nå ett flertal mål.¹⁸ De riksdagsbundna målen är styrande för regeringen och kan konkretiseras genom regeringens åtgärder och genom styrning av och uppdrag till statliga myndigheter. Kommuner och regioner är inte bundna av nationella mål om de inte anges i lag men de riksdagsbundna målen har ofta en indirekt styrande effekt även på regional och lokal nivå.¹⁹

¹⁷ Prop. 2019/20:188, s. 18.

¹⁸ Prop. 2019/20:188, s. 7.

¹⁹ Prop. 2019/20:188, s. 18.

De svenska miljömålen

Sveriges miljömål beskriver vilka utmaningar som finns på den nationella nivån när det gäller de delar av hållbar utveckling som rör miljön. De svenska målen är betydligt mer preciserade när det gäller vilken miljö kvalitet som krävs för en god miljö i jämförelse med målen i agendan.²⁰

Det svenska miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföroreningar och klimat.²¹ Det så kallade *generationsmålet* är det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken och målet är tänkt att vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. Riksdagen har definierat målet på följande sätt: ”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.” Generationsmålet kompletteras av 16 miljö kvalitetsmål som beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till, och som behöver vara i huvudsak uppnådda för att Sverige ska nå generationsmålet.²² Sveriges 16 miljö kvalitetsmål är följande:

1. Begränsad klimatpåverkan.
2. Frisk luft.
3. Bara naturlig försurning.
4. Giftfri miljö.
5. Skyddande ozonskikt.
6. Säker strålmiljö.
7. Ingen övergödning.
8. Levande sjöar och vattendrag.
9. Grundvatten av god kvalitet.
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

²⁰ Webbplatsen för de svenska miljömålen: <https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/sveriges-miljomal-och-de-globala-hallbarhetsmalen/>.

²¹ Webbplatsen för de svenska miljömålen: <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>.

²² Webbplatsen för de svenska miljömålen: <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/generationsmalet/>.

11. Myllrande våtmarker.
12. Levande skogar.
13. Ett rikt odlingslandskap.
14. Storslagen fjällmiljö.
15. God bebyggd miljö.
16. Ett rikt växt- och djurliv.

Vattenbruk kan ha påverkan på ett flertal av dessa mål. De som främst berörs är hav i balans samt levande kust och skärgård, ingen övergödning, levande sjöar och vattendrag samt giftfri miljö.²³ Dessa miljö kvalitetsmål beskrivs därför mer ingående i det följande.

Hav i balans samt levande kust och skärgård

Riksdagen har definierat miljömålet på följande sätt: ”Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.”²⁴ Regeringen har preciserat miljö kvalitetsmålet för att förtydliga det. För närvarande finns det elva sådana preciseringar som bl.a. rör god status, främmande arter och bevarade natur- och kulturmiljö värden.²⁵

Ingen övergödning

Riksdagen har definierat miljömålet på följande sätt: ”Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möj-

²³ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html>.

²⁴ Webbplatsen för de svenska miljömålen: <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/>.

²⁵ Webbplatsen för de svenska miljömålen: <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/preciseringar-av-hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/>.

ligheterna till allsidig användning av mark och vatten.”²⁶ Regeringen har fastställt fyra preciseringar av miljökvalitetsmålet, bl.a. avseende påverkan på havet. Enligt preciseringen ska den svenska och den sammanlagda tillförseln av kväveföreningar och fosforföreningar till Sveriges omgivande hav underskrida den maximala belastning som fastställs inom ramen för internationella överenskommelser. Avseende tillstånd i havet framgår av preciseringen att havet ska ha minst god miljöstatus med avseende på övergödning enligt havsmiljöförordningen (2010:134). När det gäller tillstånd i sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten innebär preciseringen att sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten ska uppnå minst god status för näringsämnen enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.²⁷

Levande sjöar och vattendrag

Riksdagen har definierat miljömålet på följande sätt: ”Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljövärden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.”²⁸ Regeringen har preciserat miljökvalitetsmålet för att förtydliga det. För närvarande finns elva sådana förtydliganden som bl.a. rör god status, oexploaterade och i huvudsak opåverkade vattendrag, gynnsam bevarandestatus och genetisk variation, främmande arter och genotyper samt bevarade natur- och kulturmiljöer.²⁹

²⁶ Webbplatsen för de svenska miljömålen:

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/>.

²⁷ Webbplatsen för de svenska miljömålen:

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/preciseringar-av-ingen-overgodning/>.

²⁸ Webbplatsen för de svenska miljömålen:

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/>.

²⁹ Webbplatsen för de svenska miljömålen:

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/preciseringar-av-levande-sjoar-och-vattendrag/>.

Giftfri miljö

Riksdagen har definierat miljömålet på följande sätt: ”Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.”³⁰ Regeringen har preciserat miljö kvalitetsmålet för att förtydliga det. För närvarande finns sex preciseringar som bl.a. avser förorenade områden, information om farliga ämnen i material och produkter.³¹

3.5.2 Hållbar utveckling av vattenbruksbranschen

Introduktion

Produktionen i världen av livsmedel från vattenlevande organismer beräknas öka med ytterligare 15 procent fram till år 2030.³² I dag står ett fåtal etablerade vattenbruksarter för över 90 procent av produktionsvolymen inom svenskt vattenbruk.³³ Nedan beskrivs en eventuell framtida utveckling inom det svenska vattenbruket.

En hållbar utveckling av den svenska vattenbruksbranschen

Bakgrund

Det svenska vattenbruket har varit föremål för en tidigare statlig utredning. I december 2007 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att analysera förutsättningarna för samt identifiera hinder mot att ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt svenskt vattenbruk skulle kunna utvecklas. Utredaren skulle vidare föreslå hur hinder mot en utveckling av vattenbruket kunde undanröjas.³⁴ I utredningens betänkande angavs att en förutsättning för en positiv utveckling av det svenska vattenbruket var att vattenbruket var såväl

³⁰ Webbplatsen för de svenska miljömålen: <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/>.

³¹ Webbplatsen för de svenska miljömålen: <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/preciseringar-av-giftfri-miljo/>.

³² FAO:s webbplats: <https://www.fao.org/state-of-fisheries-aquaculture>.

³³ Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (2021), s. 28.

³⁴ Regeringsbeslut den 19 december 2007, dir. 2007:107.

ekonomiskt som ekologiskt bärkraftigt. I betänkandet angavs vidare att en utveckling av vattenbruket måste baseras på långsiktig ekonomisk lönsamhet samtidigt som verksamheten måste bedrivas inom ekologiskt hållbara ramar. Utredningen var av uppfattningen att för ekologisk bärkraftighet skulle samma grundläggande förutsättningar gälla för vattenbruk som för annan livsmedelsproduktion, nämligen följande:

1. att näringen ingår i spårbara kretslopp,
2. att energin är förnybar,
3. att näringen ger ett nettobidrag till livsmedelsförsörjningen, och
4. att verksamheten inte leder till icke-reversibla (bestående) förändringar av omgivande ekosystem.³⁵

Dessa kriterier har sedan betänkandet publicerades använts i senare arbete med nationell vattenbruksstrategi och därtill kopplade handlingsplaner. När kriterierna publicerades var de banbrytande även i ett internationellt perspektiv. Det var första gången som kriterier som rörde cirkularitet, välfärd och klimat fördes in i debatten runt vattenbrukets hållbara utveckling. Tidigare hade endast kriterier som rörde övergödning varit aktuella. I dag är samtliga kriterier självklarheter även i den internationella debatten runt vattenbrukets utveckling och aktualiseras i frågor som rör såväl foder som lokalisering och utveckling av olika produktionsformer.

Framtida utveckling av omatade vattenbruk

Omatade vattenbruk har troligen lättast att uppfylla alla dessa kriterier. Samtidigt har det omatade vattenbruket en stor potential som livsmedel och djurfoder (speciellt för fisk) samt som miljötjänst. En av de hämmande faktorerna kan vara att det finns risk för ansamling av organiskt material under en större och olämpligt lokaliserad uppfödning eller odling. Organiskt material och nedfallande levandeorganismer kan dock utgöra ett positivt bidrag till ekosystemet på botten under uppfödningen eller odlingen, förutsatt att mängden är

³⁵ SOU 2009:26, s. 53.

biologiskt lämplig för lokaliteten. I den frågan behövs dock ytterligare kunskap.

Gemensamt för omatat vattenbruk är att uppfödningarna eller odlingarna ofta upptar en stor yta och därmed kan stå i konflikt med det rörliga friluftslivet. Lokaliseringen av uppfödningar och odlingar är viktiga och ny teknik kan komma att minska konflikter genom nedsänkta uppfödningar- och eller odlingar, bl.a. används sådan teknik för uppfödning av musslor på ostkusten. Teknik för nedsänkta uppfödningar anpassade till den större marina blåmusslan testas just nu av danska forskare.³⁶ För makroalger är det osäkert om nedsänkta odlingar kan vara ett alternativ eftersom de har ett stort behov av solljus. För dessa odlingar kan lokaliseringar längre ut från kusten däremot vara intressanta, speciellt i samverkan med anläggningar för havsbaserad förnybar energi.³⁷ Här pågår nu försök med stöd av EU:s forskningsfonder.

Framtida utveckling av matat vattenbruk i fråga om öppna produktionsformer

Öppna produktionsformer för fisk bör också ha stor utvecklingspotential, förutsatt att interaktionen med omgivande ekosystem kan hanteras. När det gäller minskad risk för påverkan av näringsutsläpp från sådana produktionsformer finns flera möjliga utvecklingar. Det är i sammanhanget intressant att se hur näring tas tillvara i världens jordbruksbygder, och främst i tropiska och subtropiska områden. Fiskens gödsel är ett naturgödsel med många biologiska fördelar som har använts under tusentals år, och de biologiska fördelarna har också konfirmerats i dagens forskning. Växelbruk mellan fiskuppfödning i sötvatten och jordbruk är redan i dag världens största men också snabbast växande vattenbruk. Den med jordbruket integrerade sötvattenuppfödningen har flera fördelar då man dels föder upp arter som lättare kan återta näringsflöden från det omgivande jordbruket och lokalsamhället genom mikrobiell och insektskompostteknik, dels har ett jordbruk med växande gröda året runt, ett behov av fisk-

³⁶ Detta görs i BSR-projektet Baltic muppet, se information på projektets webbplats: <https://balticmuppets.eu/>.

³⁷ Se Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/publikationer/2023-03-01-samexistens-mellan-havsbaserad-vindkraft-yrkesfiske-vattenbruk-och-naturvard.html>.

ens gödsel. Ökad interaktion mellan vattenbruk och jordbruk kan förutspås även här i framtiden.

Uppfödning eller odling offshore utvecklas i dag i snabb takt genom användning av liknande teknik som för andra branscher som bedrivs offshore, t.ex. oljebranschen. Samtidigt får vi en allt större förståelse för det öppna havets behov av näring; var mer näring behövs och var det redan finns tillräckligt. I Sverige har vi begränsade möjligheter för uppfödning offshore i marin miljö, men i Sverige finns en akvatisk miljö i form av kraftverksdammar som har stort behov av näring³⁸ och där cirka 95 procent av all svensk fisk i vattenbruk i dag produceras. Det är dock möjligt att vi i Sverige endast utnyttjar 1/10 av potentialen för sådan uppfödning. Uppfödning i kraftverksdammar utgör därför Sveriges möjliga svar på Norges och övriga marina världens satsning mot uppfödning offshore.

Generellt kan man säga att fisk som är uppfödd i en öppen produktionsform är ett av våra klimatsmartaste livsmedel, då naturen står för såväl vattengenomströmning som gasutbyte. Utöver risk att bidra till övergödning av omgivande vatten och risk för interaktion med den omgivande vilda fisken, se avsnitt 3.2.1, är den överhängande utmaningen fodret, något som gäller för all intensiv fiskuppfödning oavsett vilken produktionsform eller art som används.

Framtida utveckling av matat vattenbruk i fråga om andra produktionsformer

Vad gäller framtidens fiskuppfödning i andra produktionsformer än öppna är det många som för fram storskaligt RAS. Kanske främst för laxartad fisk, men även för mer varmvattenkrävande arter. Förekomsten av RAS för liten fisk, liksom småskalig RAS för integrerade former som akvaponi, kommer med största sannolikhet att öka i framtiden. Detsamma gäller uppfödning av mer varmvattenanpassade arter, där även abborre och gös ingår. Det är dock tveksamt om dessa i volym kan komma att utmana traditionella arter uppfödda i öppna system, som lax, regnbåge och röding, då uppfödning av stora volymer av varmvattensfisk med största sannolikhet kommer vara mer ekonomisk i varmare klimat än vårt.

³⁸ Kiessling och Futter (2023).

För att föda upp samma typ av matfisk i RAS, och i samma volymer som i dag föds upp i kassar, återstår en rad utmaningar runt energi, påverkan på omgivande ekosystem och djurvälstånd. Även ekonomiska utmaningar finns. Dessa system kräver betydligt större investeringar än uppfödningar i kasse.³⁹ Likaså är det en ny yrkeskår som behövs och en jämförelse kan i det avseendet göras med det steg som hortikulturen gjort när man gått från klassiskt jordbruk på fri-land till en högteknologisk och innesluten hyllodling. Det är ännu en öppen fråga om även fisken kommer genomgå samma industriella anpassning som övriga djurslag gjort inom den högteknologiska, högintensiva och industribaserade animalieproduktionen.

En annan fråga är om dagens form för RAS, som nu anläggs i gigantiska industrifastigheter på land, där det krävs cirka 0,5 hektar byggnad per 1 000 ton produktion per år⁴⁰ kommer bli den form vi också ser i framtiden. Det sker en snabb teknikutveckling där man antingen flyttar hela den slutna uppfödningen under vattenytan eller så att den är fritt flytande i vattnet. I det första fallet spränger man sig ner i bergrum under havsnivå och i det andra kan man säga att man skapar en helt sluten kasse med inbyggt reningsverk. Det finns i huvudsak tre anledningar till denna utveckling. För det första så minskas energikostnaden för att pumpa vatten radikalt, eftersom man förflyttar vatten och inte pumpar vatten mot gravitationen. För det andra så löser man behovet av kylning, vilket tillsammans med att pumpa vatten är en stor kostnad för RAS. Grovt uppskattat går det åt cirka 7,5 GWh för produktion av 1 000 ton lax, regnbåge eller röding per år i dessa system. En tredje fördel är att man kan byta ut byggmaterialen från stål och betong mot andra lättare och mer flexibla material, vilket totalt kan leda till en signifikant minskad byggkostnad.

Det sker också en utveckling av flera mellanformer av öppna och slutna system, som generellt går under termen "semislutna" system. Dessa kan med stor sannolikhet komma att revolutionera möjligheterna att lokalisera fiskuppfödningar till platser som i dag inte är lämpliga på grund av att de är för grunda eller har för lågt vattenutbyte, men som har fördelar ur ett drift- eller logistikperspektiv.

³⁹ Det kan uppskattningsvis röra sig om tiotals miljoner för kassodling per 1 000 ton, men en tiopotens mer för samma volym i RAS.

⁴⁰ 0,5 hektar byggnad per 1 000 årsstonsproduktion är ungefär samma yta som krävs för samma produktion i kasse, men då yta vatten.

Framtida utveckling av matat vattenbruk i fråga om foder

För storskalig uppfödning i kasse, liksom för storskalig RAS, har i princip allt foder sitt ursprung i multinationella företag i foderindustrin. Framställningen bygger på storskalighet och koncentration och fodret baseras på samma råvaror som livsmedel, vilket gör att fodret utgör en utmaning för att skapa hållbara cirkulära flöden, ett netto-bidrag till den globala livsmedelsproduktionen och det enskilda landets livsmedelsförsörjning. Såväl forskare som industri arbetar intensivt med frågan om hur en förändring kan göras så att framtidens foder inte utarmar miljön, tär på klimatet, minskar den totala mängden tillgängligt livsmedel eller utmanar möjligheten till nationell livsmedelsförsörjning i krissituationer.

I dag kan man kort sammanfatta utvecklingen av framtidens foder utifrån fyra källor, som beskrivs nedan.

Insekter

Den i dag mest uppmärksammade källan i framtida foder är troligen insekter. Insekter som amerikansk vepenfuga har t.ex. en stor förmåga att återställa protein av låg och varierande kvalitet till ett homogent protein av hög kvalitet. Vidare så visar alla konsumentundersökningar att det finns en hög acceptans hos Europas konsumenter för livsmedel producerat med insekter som foder.

Mikrober

Mindre uppmärksammat men kanske volymmässigt ännu viktigare är mikrober som bakterier, jästsvampar och mikroalger. Dessa är världens snabbast växande biologiska varelser och kan göra nytt protein, fett och vitaminer av hög kvalitet från enskilda ämnen och mineraler. Det innebär att mikroberna växer bäst på de restströmmar som insekter inte kan använda. Samtidigt kan mikrober bara ätas av människan i begränsad mängd, medan fisken genom evolutionen har behållit en enzymatisk kapacitet att äta större mängder mikrober. Samma tycks även gälla för fågel och i viss mån även gris.

Omatat vattenbruk

Biologiskt material från omatat vattenbruk, t.ex. från uppfödning av musslor, men även odling av makroalger, utgör en bra foderråvara samtidigt som omatat vattenbruk kan utföra miljötjänster. Liten blåmussla uppfödd i Östersjön ger en råvara som är direkt utbytbar mot fiskmjöl, men som i dag är av mindre intresse som livsmedel. Liksom med insekter finns ett större intresse av att föda upp dem än vad intresset är av att konsumera dem som livsmedel. I stället för att använda dem som livsmedel kan de komma till användning som djurfoder och därigenom skapa en nettoökning av för marknaden attraktiva livsmedel.

Situationen för makroalger är annorlunda då dessa i första hand odlas för konsumtion som livsmedel eller högvärdesprodukter inom kosmetika och hälsoprodukter. Härigenom blir makroalgens högvärdiga protein och fetter ekonomiskt lönsamt att utnyttja till foderprodukter. Produkter som om de vore primärråvara skulle bli alldeles för dyra att torka och rena från sin höga halt av vatten och mineraler.

Övrigt

Den fjärde viktiga gruppen av framtidens foderråvaror kommer dels i form av olika förädlade protein från t.ex. gräs eller baljväxter, dels i form av marina biprodukter och ekosystemvårdande fiske av arter med litet intresse för livsmedelsmarknaden. Redan i dag kommer en stor del av foderråvaran från soja och mer än 30 procent av allt fiskmjöl och olja till fiskfoder kommer från fiskets sidoströmmar som avskär, rens med mera. Det finns ingen anledning att minska andelen av dessa råvarugrupper, förutsatt att det dels används produkter från ett överskott från jordbruket, dels säkras ett levande hav med ett uthålligt fiske.

I dag används fiskarter med värde som livsmedel till fiskmjöl och fiskolja till fiskfoder. Däremot borde så kallat ekosystemvårdande fiske av arter som är skadliga för ekosystemet men har lågt intresse som livsmedel utgöra ett viktigt komplement till fiskavskär som källa till fiskfoder och fiskolja för foder. Ett bra exempel på detta är så kallat reduktionsfiske i insjöar och kusters grunda vikar, som nu i vissa fall används till biogas i stället för att bara grävas ned. I Öster-

sjön kan det också vara intressant med fiske av andra arter som spigg och svartmunnad smörbult med flera arter.

Framtida utveckling av arter inom vattenbruk

Det är troligt att vattenbruket, i likhet med jordbruket, går mot färre arter som föds upp eller odlas i stora volymer. Troligt är att laxfiskar och blötdjur än mer kommer att dominera i kalla regioner medan arter som tilapia, kattfiskar, malar och makroalger fortsätter öka i varmare regioner. Det motsatta kommer antagligen karaktärisera nischproduktionen, där vi med stor sannolikhet kommer se en ytterligare diversifiering utöver de nära 700 arterna som redan i dag föds upp eller odlas inom det globala vattenbruket.⁴¹

Framtida utveckling av "vattenbrukshotell"

Slutligen kan det vara intressant att nämna en utveckling av så kallade vattenbrukshotell⁴² där en fiskare, oftast lokal, fångar vild fisk levande som antingen är för liten, mager eller fångad i fel säsong för att det ska vara möjligt att få ett bra marknadspris, för att sedan föda upp den i fångenskap innan försäljning. För arter som hummer, där det finns en tydlig skillnad mellan bra fångstsäsong (höst) och stor efterfrågan på marknaden (nyår) har detta sedan länge varit standard. Det är troligt att detta kan bli aktuellt för även andra organismer. Dessutom öppnar en sådan kombination upp möjligheten för ett mer ekonomiskt bärkraftigt och småskaligt kustfiske samtidigt som fiskaren kan anpassa olika arbetsmoment mer flexibelt till väder, säsong och till övriga arbetsuppgifter. I Blekinge pågår nu ett svenskt fiske-/uppfödningssprojekt mellan kustfiskare och SLU. Man har arbetat med torsk, men fiskestoppet i södra Östersjön för torsk ledde till att man nu gått över till abborre. För att nå 100 procent cirkularitet och samtidigt skapa ett nettouttag av näring från Östersjön, testas att mata abborren med fisk från arter med ekosystemintresse, som svartmunnad smörbult, spigg, och uppfödd miljömusla från Östersjön.

⁴¹ FAO (2022).

⁴² Sveriges lantbruksuniversitets webbplats:
https://pub.epsilon.slu.se/24791/1/ostman_o_et_al_210702.pdf.

4 Regleringen av vattenbruk inom EU-lagstiftningen

EU har omfattande regleringar inom ett flertal områden som berör vattenbruk, och i vissa fall har regleringarna kopplingar till internationella överenskommelser. Det här kapitlet syftar till att få en överblick över de EU-regleringar som har bedömts mest relevanta för vattenbrukets del. För att kunna lämna förslag på ändringar i den svenska lagstiftningen behöver vi inom vissa av de angivna områdena utreda vilket handlingsutrymme Sverige har att lagstifta. Detta kommer vi också att gå in på under detta kapitel.

Kapitlet inleds med ett kort avsnitt om relevant internationell rätt som berör vattenbruk. Vi kommer sedan att ha med en allmän beskrivning av EU:s befogenheter och nationellt handlingsutrymme. Efter det kommer vi att gå in på de särskilda regleringarna. Fokus kommer att ligga på regleringen inom fiskeområdet men vi kommer även att gå in på regleringarna inom bl.a. djurhälso-, livsmedel- och miljöområdet samt den EU-rättsliga regleringen av offentlig kontroll.

4.1 Internationell rätt som berör vattenbruk

Det finns ett flertal internationella överenskommelser, dokument och initiativ som berör vattenbruk. En av de viktigare är Havsrättskonventionen,¹ som bl.a. fastställer de övergripande rättigheterna och skyldigheterna för stater när det gäller att godkänna och reglera ”off-shoreaktiviteter”, vilket inkluderar vattenbruk. Konventionen innehåller också bestämmelser som rör förvaltning och bevarande av levande marina resurser och skydd av den marina miljön. Därutöver kan FAO:s uppförandekod för hållbart fiske (*Code of Conduct for*

¹ Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförandet av Del XI i denna konvention. Konventionen benämns även UNCLOS.

Responsible Fisheries),² som även innehåller bestämmelser om vattenbruk, särskilt nämnas.³

Det finns dessutom flera internationella överenskommelser på miljöområdet som är av betydelse för vattenbruket, här kan särskilt nämnas den globala konventionen om biologisk mångfald (*The Convention on Biological Diversity*),⁴ Ramsarkonventionen (*The Convention on wetlands*)⁵ och Bonnkonventionen (*The Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*).⁶

4.2 EU:s befogenheter och rättsakter

Den Europeiska unionen kan bara agera på de områden som den har fått behörighet av medlemsländerna. Unionens befogenheter styrs av tre principer som framgår av fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget):

- Tilldelade befogenheter – Unionen har bara den behörighet som anges i EU-fördragen, se artikel 5.2 i EU-fördraget.
- Proportionalitet – Unionens åtgärder får inte gå utöver vad som krävs för att nå målen i fördragen, se artikel 5.4 i EU-fördraget.
- Subsidiaritet – På de områden där både unionen och medlemsstaterna har befogenhet får unionen bara vidta åtgärder om de blir effektivare än medlemsstaternas åtgärder, se artikel 5.3 i EU-fördraget.

I Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) finns så som namnet antyder bestämmelser om unionens funktionssätt. Dessa bestämmelser fastställer områden, avgränsningar och de närmare villkoren för hur unionens befogenheter ska utövas, se artikel 1.1 i EUF-fördraget. Av de inledande bestämmelserna i fördraget framgår unionens befogenheter inom olika områden. Unionen har *exklusiv befogenhet* för vissa angivna områden i fördraget. För dessa områden är det endast unionen som har kompetens att lagstifta och

² Food and Agriculture Organization of the United Nations, Code of Conduct for Responsible Fisheries.

³ FAO har även ett flertal övriga dokument som berör vattenbruk, vilket vi inte går in närmare på.

⁴ Konventionen om biologisk mångfald, CBD.

⁵ Konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, Ramsar.

⁶ Konventionen om skydd av flyttande vilda djur, CMS.

anta rättsligt bindande akter. Medlemsstaterna får på de områdena endast lagstifta och anta rättsligt bindande akter efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter, se artikel 2.1 och 3.1 i EUF-fördraget.

För andra angivna områden har unionen och medlemsstaterna *delad befogenhet*. Det innebär att både unionen och medlemsstaterna har befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter på området. För medlemsstaternas del gäller dock vid delad befogenhet att de endast har rätt att lagstifta och anta rättsligt bindande rättsakter om och i den mån unionen inte har utövat sin befogenhet på området, se artikel 2.2 och 4 i EUF-fördraget. När unionen utnyttjat sin befogenhet inom det aktuella området har medlemsstaten alltså inte rätt att göra det, detta brukar benämnas *unionens spärrverkan*.⁷ Inom ett område med delad befogenhet kan alltså medlemsstaternas handlingsutrymme vara mer eller mindre upptaget, dvs. spärrat. Vilken spärrverkan som gäller för ett specifikt område måste dock prövas i det enskilda fallet.⁸

För de områden där unionen endast har stödjande, samordnande eller kompletterande kompetens gäller dock inte principen om unionens spärrverkan. Inom de områdena får de rättsligt bindande akter som unionen antar inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar (se artikel 2.5 och 6 i EUF-fördraget). Unionens kompetens inom de olika områdena kan dock variera.

Inom EU finns olika typer av rättsakter. De som främst är av intresse för vattenbrukets del är förordningar och direktiv. Båda dessa typer av rättsakter är bindande för medlemsstaterna.⁹ Direktiv är bindande i fråga om det resultat som ska uppnås, men överlåter till medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.¹⁰ Förordningar har allmän giltighet och är i alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.¹¹

⁷ Bernitz och Kjellgren (2018), s. 41.

⁸ Se t.ex. EU-domstolens dom i mål 237/82.

⁹ Artikel 288 i EUF-fördraget.

¹⁰ Artikel 288 andra stycket i EUF-fördraget.

¹¹ Artikel 288 andra stycket.

4.3 Regleringen av vattenbruket inom EU:s fiskelagstiftning

Inledningsvis beskrivs EU:s befogenhet inom fiskeriområdet. En allmän bakgrund till den gemensamma fiskeripolitiken kommer även att lämnas innan vi går in närmare på vattenbrukets roll inom fiskerilagstiftningen.

4.3.1 Unionens befogenhet på fiskeområdet

För fiskeområdet framgår det av artikel 3.1 d EUF-fördraget att unionen har exklusiv befogenhet för området bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Det framgår vidare av artikel 4.2 d EUF-fördraget att unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet på området jordbruk och fiskeri, med undantag för bevarandet av havets biologiska resurser.

Allmänna bestämmelser om den gemensamma fiskeripolitiken finns i artikel 38–43 i EUF-fördraget. Här kan nämnas att unionen enligt artikel 38 EUF-fördraget ska fastställa och genomföra en gemensam jordbruks- och fiskeripolitik och av samma bestämmelse framgår bl.a. att den inre marknaden ska omfatta jordbruk, fiskeri och handel med jordbruksprodukter.

Vattenbruket ingår som en del i EU:s gemensamma fiskeripolitik men unionen har inte ansetts ha exklusiv befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter för vattenbrukets del. Vattenbruket har alltså inte ansetts falla inom området för bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken där unionen har exklusiv befogenhet, utan i stället inom det övriga området där befogenheten är delad.¹²

4.3.2 Den gemensamma fiskeripolitiken – allmän bakgrund

EU har sedan lång tid tillbaka en gemensam fiskeripolitik. Denna omfattar bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, strukturåtgärder för fiskerinäringen och marknadsreglering av fisk och fiskeriprodukter.

Unionens första gemensamma åtgärder inom fiskerisektorn gjordes år 1970. Då infördes bestämmelser om tillträde till fiskevatten,

¹² Penas Lado (2016), s. 278.

marknader och strukturer. Unionens politik på strukturuområdet avsåg samordna en modernisering av fiskefartygen och av anläggningarna på land.

En gemensam fiskeripolitik skapades år 1983. Denna politik fokuserade på fyra huvudområden:

1. bevarande av fiskbestånd,
2. strukturer (fartyg, hamnar och beredningsanläggningar m.m.),
3. en gemensam organisation av marknaden, och
4. en extern fiskeripolitik inklusive fiskeavtal med tredjeländer och förhandlingar i internationella organisationer.

Exempel på åtgärder som vidtogs var att ministerrådet fastställde maximala kvantiteter fisk som fick fångas varje år utan risk för fiskbestånden. Ett annat exempel var att unionen gjorde det möjligt för projekt inom området att få finansiering.¹³ Inledningsvis var fiskeripolitiken en del av den gemensamma jordbrukspolitiken, men fiskeripolitiken har sedan dess förändrats och blivit mer självständig.¹⁴

År 1992 gjordes den första översynen av den gemensamma fiskeripolitiken. Vid den reformen utvecklades bl.a. kontrollåtgärderna, för att bättre kunna följa upp efterlevnaden av bestämmelserna inom hela näringen.¹⁵

En av de större reformerna av fiskeripolitiken ägde sedan rum år 2002. Det främsta målet med reformen var att trygga en hållbar framtid för fiskerisektorn. Det skulle uppnås genom att yrkesfiskarna garanterades stabila inkomster och arbetstillfällen och genom att det fanns fiskeriprodukter för konsumenter. Samtidigt skulle de marina ekosystemens ömtåliga balans upprätthållas. Reformen fick dock inte önskat resultat. Vissa bestånd fortsatte försämrats, men även andra problem uppmärksammades. Detta ledde till att rådet tillsammans med parlamentet år 2013 enades om en ny gemensam fiskeriförordning.¹⁶

Den nya fiskeriförordningen baserar sig i huvudsak på följande tre grundpelare:

¹³ Kommissionen, Generaldirektoratet för fiskefrågor (1998), avsnitt 2.2.

¹⁴ Europaparlamentets webbplats:
https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sv/FTU_3.3.1.pdf.

¹⁵ Kommissionen, Generaldirektoratet för fiskefrågor (1998) avsnitt 2.2.

¹⁶ Europaparlamentets webbplats:
https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sv/FTU_3.3.1.pdf.

- den nya gemensamma fiskeripolitiken som finns reglerad i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken,¹⁷
- den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter som finns reglerad i Europaparlamentets och rådets förordning 1379/2013,¹⁸ och
- den nya Europeiska havs- och fiskerifonden som finns reglerad i Europaparlamentets och rådets förordning 508/2014.^{19,20}

Sedan reformen år 2013 syftar den gemensamma fiskeripolitiken till att säkerställa att verksamheten i fiskeri- och vattenbrukssektorerna är miljömässigt hållbar på lång sikt och förvaltas på ett sätt som överensstämmer med målen för att uppnå ekonomiska, sociala och sysselsättningsmässiga fördelar.

4.3.3 Vattenbrukets roll inom den gemensamma fiskeripolitiken

Vattenbruket har ansetts vara en unik del av den gemensamma fiskeripolitiken och som har nämnts i tidigare avsnitt anses vattenbruket inte omfattas av unionens exklusiva befogenhet. En av anledningarna till att vattenbruket sticker ut i förhållande till den övriga gemensamma fiskeripolitiken är bl.a. för att fler arter kan omfattas av vattenbruksregleringen än reglerna om förvaltning av fiskeresurserna i den gemensamma fiskeripolitiken i övrigt. Uppfödning av sötvattensarter kan t.ex. få stöd genom den gemensamma fiskeripolitiken medan samma arter i vilt tillstånd inte omfattas av fiskeripolitikens förvaltningsbestämmelser.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011.

²⁰ I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004 finns bestämmelser angående den fond som avser perioden 2021–2027.

Förhållandet mellan vattenbruket och den övriga fiskesektorn har länge varit kontroversiellt, främst av följande anledningar:

- Vattenbruket har av vissa setts som en konkurrent till fiskesektorn.
- Fiskuppfödningar har till stor del varit beroende av foder från vilda fiskar.
- Importen av vattenbruksprodukter från tredjeländer, dvs. länder utanför den inre marknaden, har setts som ett hot mot unionens fiskenäring.

Dessa omständigheter har påverkat hur unionen förhållit sig till vattenbruket. Trots att vattenbrukssektorn har varit starkt påverkad av EU-lagstiftningen i stort, bl.a. genom djurhälsolagstiftningen, har styrningen av vattenbrukssektorn till stor del skett på nationell nivå.²¹

Historiskt sett har vattenbruket från det att de första åtgärderna på fiskeriområdet vidtogs år 1970, fram till reformen av den gemensamma fiskeripolitiken år 1992, omfattats av strukturpolitiken inom den gemensamma fiskeripolitiken. Genom att omfattas av strukturpolitiken fanns en möjlighet för de som bedrev vattenbruk under den aktuella tiden att få finansiering för verksamheten. Unionen gjorde dock inga andra försök att styra utvecklingen av vattenbrukssektorn under denna tidsperiod.²²

Under perioden år 1992 till reformen år 2013 fick vattenbruket en mer framträdande roll inom den gemensamma fiskeripolitiken och vattenbruket ingick som en naturlig del i den politikens målsättningar. Precis som tidigare hade vattenbruksverksamheter under denna tidsperiod möjlighet att få finansiering inom ramen för den gemensamma strukturpolitiken. Men under perioden nämndes även vattenbruket i de grundläggande rättsakterna som reglerade den gemensamma fiskeripolitiken.²³ Ett flertal regleringar utanför den gemensamma fiskeripolitiken tillkom i början av den här tidsperioden och vattenbrukssektorn blev starkt reglerad genom dessa. Syftet med reglering-

²¹ Penas Lado (2016), s. 278 f.

²² Penas Lado (2016), s. 279.

²³ Rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk och Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

arna var i huvudsak att stärka skyddet för djurhälsa men även skyddet för konsumenter.²⁴

Kommissionen antog den första strategin som endast fokuserade på vattenbruket år 2002.²⁵ Sektorn ansågs ha en stor potential att växa och strategin avsåg att främja utvecklingen av sektorn inom Europa. Strategin pekade på problem inom vattenbrukssektorn men strategin i sig medförde inte någon större utveckling av näringen.²⁶ Kommissionen antog en ny strategi för vattenbruket år 2009.²⁷ Denna strategi fokuserade på problem som hindrade vattenbruket från att utvecklas och flera mål sattes upp. Ett av målen var att skapa förutsättningar för hållbar tillväxt. I strategin lyftes även problemet med en stor administrativ börda.

Sedan den senaste reformen av fiskeripolitiken år 2013 har vattenbruket fått en ännu tydligare roll inom den gemensamma fiskeripolitiken. Vattenbrukssektorn ses numera som en viktig sektor vars utveckling kräver åtgärder på flera olika plan utanför strukturpolitiken och djurhälso- och miljöregleringar.²⁸ I samband med reformen antog kommissionen strategiska riktlinjer för vattenbrukssektorn, som ersatte den senaste strategin från år 2009.²⁹ Dessa strategiska riktlinjer har varit föremål för översyn och sedan år 2021 gäller kommissionens nya strategiska riktlinjer för vattenbruk för perioden 2021–2030.³⁰ Under nästa avsnitt beskrivs den nuvarande regleringen av vattenbruket och de nuvarande strategiska riktlinjerna närmare.

4.3.4 Regleringen i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken

Såsom nämnts i tidigare avsnitt innehåller den nu gällande förordningen som reglerar den gemensamma fiskeripolitiken bestämmelser som berör vattenbruket. Här framgår bl.a. den gemensamma fiskeripolitikens nuvarande målsättning, vilken tidigare nämnts.³¹ Enligt artikel 2.1 i förordningen ska den gemensamma fiskeripolitiken säker-

²⁴ Penas Lado (2016), s. 279 och 282.

²⁵ KOM (2002) 511.

²⁶ Penas Lado (2016), s. 283 ff.

²⁷ KOM (2009) 162.

²⁸ Penas Lado (2016), s. 279 f.

²⁹ KOM (2013) 229.

³⁰ KOM (2021) 236.

³¹ Se avsnitt 4.3.2.

ställa att fiske- och vattenbrukssektorerna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Av artikel 2.3 framgår vidare att den gemensamma fiskeripolitiken ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön. Den gemensamma fiskeripolitiken ska även särskilt främja utvecklingen av hållbara vattenbruksverksamheter i unionen i syfte att bidra till livsmedelstillgången och livsmedelstryggheten samt sysselsättningen, se artikel 2.5 e.

Till skillnad mot tidigare unionslagstiftning på området innehåller förordningen en definition av vad som avses med vattenbruk. Vattenbruk är enligt definitionen inte begränsat till att avse odling eller uppfödning av vattenlevande djur, utan omfattar odling och uppfödning av alla vattenlevande organismer. Definitionen av vattenbruk i förordningen beskrivs närmare under avsnitt 6.1. Där redovisas även definitionen av vattenbruksprodukter som också återfinns i förordningen.

Förordningen innehåller vidare en särskild del om vattenbruk; del VII. Den består av artikel 34 som behandlar främjande av hållbart vattenbruk. Av artikeln framgår bl.a. att kommissionen, för att främja hållbarhet och bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning och livsmedelstillgång och tillväxt och sysselsättning, ska anta icke-bindande strategiska unionsriktlinjer. Dessa ska ha gemensamma prioriteringar och mål för utvecklingen av en hållbar vattenbruksverksamhet. De strategiska riktlinjerna ska beakta medlemsstaternas relativa utgångslägen och olika förutsättningar i hela unionen och ska ligga till grund för fleråriga nationella strategiska planer. De strategiska riktlinjerna ska syfta till att:

1. stärka vattenbruksnäringens konkurrenskraft och stödja utveckling och innovation i sektorn,
2. minska den administrativa bördan och göra genomförandet av unionsrätt effektivare och mer lyhört för intressenternas behov,
3. uppmuntra ekonomisk verksamhet,
4. främja diversifiering och förbättrad livskvalitet i kust- och inlandsområden, och

5. integrera vattenbruksverksamhet i den fysiska planeringen av hav, kuster och inland.

Utöver unionsrättsliga strategiska riktlinjer innehåller artikeln även bestämmelser om att medlemsstaterna ska ta fram fleråriga nationella strategiska planer för vattenbruksverksamhetens utveckling på deras territorium. I artikeln finns även närmare angivet vad de nationella planerna ska ha för innehåll.³²

Kommissionens nuvarande strategiska riktlinjer

Kommissionen har antagit sådana icke-bindande strategiska riktlinjer³³ som nämns i artikel 34. De nu gällande riktlinjerna, som gäller tidsperioden 2021–2030, syftar särskilt till att bidra till framväxten av en vattenbrukssektor i unionen som:

- är konkurrenskraftig och resiliënt,
- tryggar försörjningen av näringsrika och hälsosamma livsmedel,
- minskar EU:s beroende av importerade fisk- och skaldjursprodukter,
- skapar ekonomiska möjligheter och arbetstillfällen, och
- blir en global referens för hållbarhet.

I de strategiska riktlinjerna anges att det finns två viktiga förutsättningar för att unionens vattenbrukssektor ska kunna växa och bli en resiliënt och konkurrenskraftig sektor. Dessa är tillgången till utrymme och vatten och en rättslig och administrativ ram som är öppen och välfungerade. När det gäller frågan om utrymme till land och vatten lyfts att det är mycket viktigt med en samordnad fysisk planering och att berörda parter deltar på ett tidigt stadium i processerna. Planering bedöms viktig inte endast för vattenbruk i hav (vilket även innefattar bräckt vatten), utan även för vattenbruk i sötvatten samt landbaserat vattenbruk.

³² Den fleråriga nationella strategiska planen för vattenbruket ska ligga till grund för medlemsstaternas finansiering av projekt för utveckling av vattenbruket genom havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden för perioden 2021–2027.

³³ KOM (2021) 236.

När det sedan gäller frågan om rättslig och administrativ ram som är öppen och välfungerade anges att de nationella tillståndssystemen är krångliga och att det inte går att förutse någon tidsplan för eller resultatet av tillståndsförfarandena, vilket av unionens vattenbrukssektor har ansetts vara viktiga hinder för tillväxt. Det anges vidare att utmaningarna både består av invecklade rättsliga ramar för sektorn men även att flera myndigheter behöver delta i tillståndprocessen. Dessutom anges att tillstånd ofta överklagas med hänvisning till miljöaspekter eller av oro för påverkan på annan ekonomisk verksamhet.

Enligt kommissionen är följande faktorer av störst betydelse när det gäller att åtgärda dessa problem och för att tillgodose att rimlig hänsyn tas till miljön i tillståndsförfarandena:

- Rationalisering av lagstiftningen om och den administrativa vägledningen för vattenbruk. I bästa fall kan rationaliseringen ske genom antagandet av en enda nationell rättsakt, som omfattar alla relevanta aspekter. En sådan lagstiftning bör fastställa tydliga förfaranden och tidsramar för handläggningen av ansökningar om nya tillstånd eller förnyade tillstånd.
- Inrättande av en enda nationell vattenbruksenhet som samlar alla olika berörda myndigheter med ansvar för vattenbruk, när det är möjligt. Enheten bör sträva efter att samordna myndigheternas arbete med att planera, utfärda tillstånd till och övervaka vattenbruksverksamheten. Relevanta intressenter bör inkluderas i verksamheten. Även om en lokal eller regional nivå har ansvar för vattenbruket uppmuntras en nationell struktur som samlar regionala/lokala myndigheter och enheter.
- Inrättande av ett system med en enda kontaktpunkt för tillstånd för vattenbruk. Detta för att förbättra insynen i tillståndprocessen och kontakterna mellan den sökande och de beslutsfattande myndigheterna.
- Att områden som är lämpliga för vattenbruk fastställs i den fysiska planeringen.
- Att tillstånd som utfärdas löper över en längre tid, med regelbunden övervakning och påföljder när tillstånden inte följs. Av tillstånden bör det framgå en skyldighet att övervaka och rapportera in data som krävs enligt nationell lagstiftning eller EU-lagstiftningen.

4.3.5 Rådets förordning (EG) nr 708/2007

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken har rådet antagit en förordning om användningen av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk, Rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk. I förordningen anges att vattenbruksoperatörer som avser att introducera en främmande art eller flytta en lokalt frånvarande art som inte omfattas av artikel 2.5³⁴ i förordningen ska ansöka om tillstånd hos den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten. Vissa arter, som räknas upp i bilaga 4 till förordningen, är dock undantagna från tillståndskravet. Vi kommer att återkomma till förordningen i senare kapitel.

4.4 Reglering av vattenbruk inom EU:s miljölagstiftning

EU och medlemsstaterna har även inom miljöområdet delad befogenhet. Miljöskydd får anses vara ett område som prioriteras inom EU. I EUF-fördraget finns olika bestämmelser som tydliggör miljöskyddets betydelse och i olika rättsakter, främst förordningar och direktiv, regleras många miljöfrågor i detalj. Dessa olika regleringar har en stor betydelse för den svenska miljörätten.

Vattenbruket berörs av ett flertal av EU:s rättsakter på miljöområdet. Vi kommer att redogöra för några centrala rättsakter i det följande. Men hänsyn till att många av rättsakterna är direktiv har de genomförts i den nationella rätten, och vi kommer att återkomma till frågor om EU:s miljö rätt i avsnitt 6.2 där det beskrivs vad som krävs för att starta vattenbruk enligt det miljörättsliga regelverket.

³⁴ I artikel 2.5 anges att med undantag för artiklarna 3, 4.1 och 4.2 a ska förordningen inte tillämpas på arter som förtecknas i bilaga IV. Det anges vidare att riskbedömningen enligt artikel 9 inte ska tillämpas på arter som förtecknas i bilaga IV, utom i fall där medlemsstaterna vill vidta åtgärder för att begränsa användningen av den berörda arten på sitt territorium.

4.4.1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU (MKB-direktivet)

I EU-rätten finns bestämmelser om miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU (MKB-direktivet).^{35,36} Direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att det görs en systematisk bedömning av miljöpåverkan för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan.³⁷ För detta ändamål kan det ställas krav på tillståndsplikt och på att en bedömning av påverkan görs innan tillstånd ges. I svensk rätt har direktivet genomförts bl.a. genom bestämmelserna om tillståndsplikt i 9 kap. miljöbalken, genom miljöprövningsförordningen (2017:966) och genom bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken.

Bilaga 1 till direktivet innehåller en lista över vilka projekt som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och där tillståndsprövning är obligatorisk innan en verksamhet får starta. I bilaga 2 till direktivet finns vidare en lista över *projekt* där medlemsstaterna själva får bestämma om en miljöbedömning ska göras. Vid avvägningen av om en miljöbedömning ska göras ska urvalskriterierna i bilaga 3 till direktivet tillämpas. *Intensiv fiskodling* nämns i artikel 1 f i bilaga 2, varför Sverige själv får bestämma om en miljöbedömning ska genomföras för sådan verksamhet. Detsamma gäller för slakterier och viss livsmedelsproduktion.³⁸

Vi kommer att återkomma till direktivet i senare kapitel.

4.4.2 Naturvårdsdirektiven

Art- och habitatdirektivet,³⁹ som ibland benämns livsmiljödirektivet, och fågeldirektivet⁴⁰ brukar ofta gå under den gemensamma benämningen naturvårdsdirektiven. De avser att bidra till att säkerställa den

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata objekt.

³⁶ Det finns också ett direktiv om miljöbedömningar av planer och projekt; Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet).

³⁷ Miljödepartementet (2021), s. 45.

³⁸ Se vidare p. 7 i bilaga 2 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU.

³⁹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer, vilda djur och vilda växter inom EU. Genom naturvårdsdirektiven föreskrivs dels ett system för områdesskydd, dels ett system för skydd av arter. Det EU-omfattande nätverket av skyddade områden, som kallas Natura 2000, har sin huvudsakliga rättsliga grund i art- och habitatdirektivet. Av art- och habitatdirektivet framgår att alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000-område, på lämpligt sätt ska bedömas med avseende på konsekvenserna för bevarandesyftet med området. Prövningsmyndigheten ska godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om det är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.⁴¹ EU-domstolen har konstaterat att det i direktivet inte föreskrivs att bedömningen ska gå till på något specifikt sätt. En bedömning förutsätter dock att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka nämnda mål identifieras med hjälp av bästa vetenskapliga kunskaper på området.⁴² När det kommer till frågan om vattenbruk och prövning av frågor som rör Natura 2000 kan det noteras att kommissionen har tagit fram en särskild vägledning.⁴³

Direktiven har i svensk rätt genomförts bl.a. genom bestämmelser i 7 kap. miljöbalken, vilket vi kommer att återkomma till i avsnitt 6.2.8.⁴⁴

4.4.3 Ramdirektivet för vatten och grundvattendirektivet

Ramdirektivet för vatten⁴⁵ syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i medlemsstaternas grund- och ytvatten. Genom direktivet ställs krav på medlemsstaterna att utforma en förvaltning av sina vatten. Direktivet innehåller även krav på förhandsprövning för uttag av grund- och ytvatten.⁴⁶ Ramdirektivet för vatten kompletteras

⁴¹ Artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet.

⁴² EU-domstolens dom den 7 september 2004, C-127/02, punkterna 52–54.

⁴³ Kommissionen (2018), vägledningsdokument Vattenbruk och Natura 2000, En sammanfattning.

⁴⁴ Ytterligare information om direktiven finns i SOU 2021:51.

⁴⁵ Europaparlamentet och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

⁴⁶ Artikel 11.3 e i ramdirektivet för vatten.

av flera andra direktiv inom vattenområdet, bl.a. grundvattendirektivet.⁴⁷

Sverige har genomfört ramdirektivet för vatten och andra direktiv angående vattenförvaltningen genom bestämmelser i 5 kap. miljöbalken och i vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 6.2.3.

4.5 Regleringen av vattenbruket inom EU:s djurhälsolagstiftning

Tidigt i EU:s historia sågs ett behov av gemensamma regler på djurhälsoområdet, bl.a. för att underlätta handeln med djur och djurprodukter. Redan år 1964 antogs gemensamma regler om djurhälsokrav vid handel med nötkreatur och svin (direktiv 64/432/EEG).⁴⁸ Därefter följde handelsregler även för andra djurslag och så småningom även regler om bekämpning av olika smittor, där det fanns ett gemensamt intresse av utrotning. Stora delar av lagstiftningen som berör djurhälsa är i dag harmoniserad på unionsnivå. Tidigare omfattade EU-regleringen mer än 50 grundläggande direktiv och förordningar och totalt cirka 400 rättsakter. I december 2010 presenterade kommissionen ett utkast till ny djurhälsolag i form av en förordning. Förordningsförslaget ingick i ett paket tillsammans med förslag till tre ytterligare förordningar om växtskydd, utsäde respektive offentliga kontroller inom växt-, djur- och livsmedelsområdet.⁴⁹

Förordning (EU) nr 2016/429,⁵⁰ EU:s djurhälsoförordning, antogs av rådet och Europaparlamentet i mars 2016. Förordningen utgör ett övergripande horisontellt ramverk under vilket detaljerade bestämmelser har antagits av kommissionen i underakter. Delvis innebär förordningen en konsolidering av då befintliga EU-regler, men den innehåller även en del nyheter jämfört med tidigare lagstiftning.⁵¹

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring. I sammanhanget kan även nämnas att Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) även innehåller relevanta bestämmelser som berör vattenbruk.

⁴⁸ Rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen.

⁴⁹ SOU 2020:62, s. 210 ff.

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

⁵¹ SOU 2020:62, s. 217.

I förordningen finns bestämmelser om förebyggande och bekämpning av djursjukdomar som kan överföras till djur eller till människor. I bestämmelserna regleras:

- prioritering och kategorisering av sjukdomar som berör EU och fastställandet av ansvarsområden för djurhälsa (artiklarna 1–17),
- tidigt påvisande, anmälan och rapportering av sjukdomar, övervakning, utrotningsprogram och sjukdomsfri status (artiklarna 18–42),
- medvetenhet om, beredskap inför och bekämpning av sjukdom (artiklarna 43–83),
- registrering och godkännande av anläggningar och transportörer, förflyttningar och spårbarhet av djur, avelsmaterial och produkter av animaliskt ursprung inom unionen (artiklarna 84–228, 244–248 och 252–256),
- införsel av djur, avelsmaterial och produkter av animaliskt ursprung till EU och export av sådana sändningar från EU (artiklarna 229–246 och 252–256),
- förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte till en medlemsstat från en annan medlemsstat eller från tredjeland eller ett territorium (artiklarna 244–256), och
- nödgärder som ska vidtas vid en nödsituation avseende sjukdom (artiklarna 257–262).⁵²

Bestämmelserna syftar till att säkerställa förbättrad djurhälsa för att stödja hållbar jordbruks- och vattenbruksproduktion i EU, en effektivt fungerande inre marknad, minskad negativ effekt på djurs och människors hälsa samt på miljön av vissa sjukdomar och de åtgärder som vidtagits för att förebygga och bekämpa sjukdomar.⁵³

Förordningen kompletteras av flera genomförandeförordningar, delegerade förordningar och genomförandebeslut. Bland de som har störst relevans för vattenbruket kan nämnas

- kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/689 av den 17 december 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser om över-

⁵² Artikel 1.1.

⁵³ Artikel 1.2 a.

vakning, utrotningsprogram och sjukdomsfri status för vissa förtecknade sjukdomar och nya sjukdomar,

- kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/691 av den 30 januari 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser för vattenbruksanläggningar och transportörer av vattenlevande djur,
- kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/990 av den 28 april 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller djurhälsokrav och krav avseende utfärdande av intyg för förflyttningar av vattenlevande djur och produkter av animaliskt ursprung från vattenlevande djur inom unionen,
- kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1882 av den 3 december 2018 om tillämpningen av vissa bestämmelser om förebyggande och bekämpning av sjukdom för kategorier av förtecknade sjukdomar och om fastställande av en förteckning över djurarter och grupper av djurarter som utgör en betydande risk för spridning av dessa förtecknade sjukdomar,
- kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/2236 av den 16 december 2020 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/429 och (EU) 2017/625 vad gäller förlagor till djurhälsointyg för införsel till unionen och förflyttningar inom unionen av sändningar av vattenlevande djur och av vissa produkter av animaliskt ursprung från vattenlevande djur samt officiellt intygande avseende sådana intyg, och om upphävande av förordning (EG) nr 1251/2008,
- kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/2037 av den 22 november 2021 om bestämmelser för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller undantag för aktörer från skyldigheten att registrera vattenbruksanläggningar och skyldigheten att föra journal,
- kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/620 av den 15 april 2021 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller godkännande av sjukdomsfri status och status som icke-vaccinerande för vissa medlemsstater eller zoner eller anläggningskretsar däri med avse-

ende på vissa förtecknade sjukdomar och godkännande av program för utrotning av dessa förtecknade sjukdomar, och

- kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/260 av den 11 februari 2021 om godkännande av nationella åtgärder för att begränsa effekterna av vissa sjukdomar hos vattenlevande djur i enlighet med artikel 226.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 och om upphävande av kommissionens beslut 2010/221/EU.

I övrigt kan nämnas att EU:s förordning om offentlig kontroll⁵⁴ omfattar djurhälsolagstiftningen.

4.6 Regleringen av vattenbruket inom EU:s djurskyddslagstiftning

Frågan om djurskydd togs upp första gången i en EU-rättsakt från år 1974 (rådets direktiv 74/577/EEG) och bl.a. i ett tilläggsprotokoll som fogades till Amsterdamfördraget år 1997. I protokollet fastställs nya bestämmelser för EU:s åtgärder på detta område. Där erkänns officiellt att djur är kännande varelser och att EU-institutionerna ska ta hänsyn till djurens välfärd vid utformningen och genomförandet av sin politik.⁵⁵

Den grundläggande bestämmelsen för djurskydd i EUF-fördraget är artikel 13. Där anges att vid utformning och genomförande av unionens politik i fråga om jordbruk, fiskeri, transport, inre marknad, forskning och teknisk utveckling samt rymden ska unionen och medlemsstaterna fullt ut ta hänsyn till välfärd för djuren som kännande varelser, samtidigt som unionen och medlemsstaterna ska respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv.

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG.

⁵⁵ SOU 2011:75, s. 182 f.

Den övervägande delen av EU:s djurskyddslagstiftning avser jordbruksområdet, vilket innebär att EU-rätten endast har partiell inverkan på det område som den svenska djurskyddslagen (2018:1192) omfattar. Syftet med EU:s djurskyddslagstiftning är vidare dubbelt. Reglerna föranleds dels av intresset att skapa harmoniserade regler för att underlätta handeln mellan medlemsstaterna, dels intresset av att förbättra djurskyddet i samband med uppfödning, transport och slakt.⁵⁶

Den materiella djurskyddslagstiftningen på EU-nivå finns framför allt i förordning (EG) nr 1/2005⁵⁷ om transport av levande djur och i förordning (EG) nr 1099/2009⁵⁸ om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

Förordning (EG) nr 1/2005 tillämpas på transport av *levande ryggradsdjur* inom EU och endast på sådana transporter som har samband med ekonomisk verksamhet, med undantag för transporter till och från veterinärmottagningar.^{59,60} Att förordningen endast tillämpas på ryggradsdjur innebär att den gäller för transport av de flesta fiskarter men att många arter som kan födas upp i ett vattenbruk faller utanför förordningens tillämpningsområde. Förordningen är en minimireglering för sådan transport som endast sker inom en viss medlemsstats territorium. Medlemsstaterna har möjlighet att föreskriva strängare regler för sådana transporter som endast sker inom deras respektive territorium eller som sker genom sjötransporter från deras territorium.⁶¹ Förordningen innehåller bl.a. krav på tillstånd för transportörer samt förinspektion och godkännande av transportmedel.⁶²

Förordning (EG) nr 1099/2009 gäller för ryggradsdjur⁶³ och innehåller bestämmelser om avlivning av djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn, päls eller andra produkter samt avlivning av djur vid besättningsavlivning och därmed sammanhängande verksamhet.⁶⁴ Att förordningen endast tillämpas på ryggradsdjur innebär att den är tillämplig på avlivning av de flesta fiskarter men att

⁵⁶ SOU 2011:75, s. 183.

⁵⁷ Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EEG och förordning (EG) nr 1255/97.

⁵⁸ Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd för djur vid tidpunkten för avlivning.

⁵⁹ Artikel 1.1 och 1.5 i förordning (EG) nr 1/2005.

⁶⁰ Det kan nämnas att även EU:s djurhälsoförordning med tillhörande underakter innehåller viss reglering kring transport av djur.

⁶¹ Artikel 1.3 i förordning (EG) nr 1/2005.

⁶² Artiklarna 6, 7, 10, 11 och 18 i förordning (EG) nr 1/2005.

⁶³ Artiklarna 1.1 och 2 c i förordning (EG) nr 1099/2009.

⁶⁴ Artikel 1.1 i förordning (EG) nr 1099/2009.

många arter som föds upp i vattenbruk helt och hållet faller utanför förordningens tillämpningsområde. För fiskar gäller vidare endast den allmänna bestämmelsen om att djur ska förskonas från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid tidpunkten för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet.⁶⁵

Det pågår för närvarande ett arbete med att se över djurskyddslagstiftningen inom EU.⁶⁶

EU:s förordning om offentlig kontroll omfattar djurskyddslagstiftningen.

4.7 Regleringen av vattenbruket inom EU:s livsmedelslagstiftning

Den centrala och övergripande EU-rättsliga lagstiftningen på livsmedelsområdet är förordning (EG) nr 178/2002.⁶⁷ Den syftar till att fastställa gemensamma principer för livsmedel och livsmedelsäkerhet för att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen samt att se till att den inre marknaden fungerar effektivt. Förordningen ska tillämpas på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel.⁶⁸

Förordningen fastställer allmänna principer för livsmedelslagstiftningen. Syftet med lagstiftningen anges vara att uppnå en hög skyddsnivå för människors liv och hälsa och skyddet för konsumenternas intressen samt att uppnå en fri rörlighet för livsmedel inom gemenskapen.⁶⁹ Det slås fast att den höga skyddsnivån ska uppnås genom att lagstiftningen bygger på riskanalys och riskkommunikation⁷⁰ samt att försiktighetsprincipen och principen om öppenhet ska tillämpas.⁷¹

Förordningen slår fast att livsmedel ska vara säkra och att konsumenterna inte får vilseledas, att livsmedelsföretagare ansvarar för att livsmedel i alla stadier uppfyller relevanta krav i livsmedelslagstiftningen

⁶⁵ Artikel 1.1 och 3.1 i förordning (EG) nr 1099/2009.

⁶⁶ Regeringens beslut den 9 februari 2023, dir. 2023:19.

⁶⁷ Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

⁶⁸ Artikel 1 i förordning (EG) nr 178/2002.

⁶⁹ Artikel 5 i förordning (EG) nr 178/2002.

⁷⁰ Artiklarna 6 och 8–8 c i förordning (EG) nr 178/2002.

⁷¹ Artikel 7 och 9 i förordning (EG) nr 178/2002.

samt att livsmedel ska kunna spåras i alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.⁷²

En annan central EU-rättsakt på livsmedelsområdet är förordning (EG) nr 852/2004.⁷³ Där fastställs de allmänna hygienkrav som ska följas av livsmedelsföretag i alla led i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.⁷⁴ Förordningen gäller för alla livsmedel, såväl animaliska som vegetabiliska. Den gäller således för all slags livsmedelsproducerande vattenbruksverksamhet. Förordningen innehåller bestämmelser om livsmedelsföretagares skyldighet, bl.a. vad gäller krav på registrering och godkännande av vissa verksamheter, om offentlig kontroll samt om import och export av livsmedel.⁷⁵ Förordningen har två bilagor, varav bilaga I fastslår allmänna hygienregler för livsmedelsföretag i primärproduktion och bilaga II fastslår allmänna hygienregler för livsmedelsföretag i leden efter primärproduktionen.

Ytterligare en central EU-rättsakt på livsmedelsområdet är förordning (EG) nr 853/2004⁷⁶ som innehåller särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung och som kompletterar förordning (EG) nr 852/2004. Förordningen gäller såsom framgår av titeln endast för animaliska livsmedel och således inte vegetabiliska livsmedel. Den gäller således *inte* för vattenbruksverksamhet som endast tar sikte på odling av alger och andra icke animaliska organismer. Den innehåller bestämmelser om livsmedelsföretagares skyldighet, bl.a. vad gäller krav på registrering och godkännande av vissa verksamheter, om kontroll- och identitetsmärkning och om handel.⁷⁷ Förordningen har tre bilagor. Bilaga I innehåller definitioner, bilaga II innehåller krav som gäller flera produkter av animaliskt ursprung och bilaga III innehåller särskilda krav för vissa typer av verksamheter med vissa slags djur.

I EU:s förordning om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter finns bestämmelser om bl.a. handelsnormer och konsumentinformation. Den gemensamma marknadsordningen ska gälla för de vattenbruksprodukter som förtecknas i bilaga I till förordningen och som saluförs i unionen.⁷⁸ I bilaga I

⁷² Artiklarna 14 och 16–18 i förordning (EG) nr 178/2002.

⁷³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

⁷⁴ Artikel 1.

⁷⁵ Artikel 3–11 i förordning (EG) nr 852/2004.

⁷⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

⁷⁷ Artikel 3–8 i förordning (EG) nr 853/2004.

⁷⁸ Artikel 2 i EU:s förordning om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

listas bl.a. fisk, kräftdjur, blötdjur, övriga animaliska produkter och alger.

I övrigt kan nämnas att EU:s förordning om offentlig kontroll omfattar livsmedelslagstiftningen.

4.8 Regleringen av vattenbruket inom EU:s foderlagstiftning

Den centrala och övergripande EU-rättsliga lagstiftningen på foderområdet är förordning (EG) nr 178/2002, samma som på livsmedelsområdet.⁷⁹ Den syftar till att fastställa gemensamma principer för foder och fodersäkerhet för att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen samt att se till att den inre marknaden fungerar effektivt. Förordningen ska tillämpas på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av foder.⁸⁰ Den slår fast allmänna principer för produktion, bearbetning och distribution av foder som produceras för livsmedelsproducerande djur.⁸¹ Det slås även fast att den höga skyddsnivån ska uppnås genom att lagstiftningen bygger på riskanalys och riskkommunikation⁸² samt att försiktighetsprincipen och principen om öppenhet ska tillämpas.⁸³ Förordningen slår vidare fast att foder⁸⁴ ska var säkert och att foderföretagare ansvarar för att foder i alla stadier uppfyller relevanta krav i livsmedelslagstiftningen samt att foder ska kunna spåras i alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.⁸⁵

En annan central EU-rättsakt på foderområdet är förordning (EG) nr 183/2005.⁸⁶ I förordningen fastställs allmänna bestämmelser om foderhygien, villkor och förfaranden som säkerställer spårbarhet av

⁷⁹ Här kan noteras att det också finns relevanta bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser samt bestämmelser om utfodring av djur i regleringen om animaliska biprodukter, vilket beskrivs i avsnitt 4.9 nedan.

⁸⁰ Artikel 1 i förordning (EG) nr 178/2002.

⁸¹ Artikel 4 i förordning (EG) nr 178/2002.

⁸² Artiklarna 6 och 8–8 c i förordning (EG) nr 178/2002.

⁸³ Artikel 7 och 9 i förordning (EG) nr 178/2002.

⁸⁴ Definition av begreppet foder finns i artikel 3.4 i förordning (EG) nr 178/2002. Med foder avses enligt förordningen alla ämnen eller produkter, inbegripet tillsatser, och oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda för utfodring av djur.

⁸⁵ Artiklarna 15, 17 och 18 i förordning (EG) nr 178/2002.

⁸⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

foder och villkor och förfaranden för registrering och godkännande av anläggningar.⁸⁷ Den tillämpas på verksamhet som bedrivs av foderföretagare i alla led från och med primärproduktion av foder till och med utsläppande av foder på marknaden, utfodring av livsmedelsproducerande djur och import och export av foder från och till tredje-länder.⁸⁸ Förordningen slår fast skyldigheter för foderföretagare, bl.a. vad gäller registrering och godkännande av verksamheter som hanterar foder, samt regler kring import och export av foder.⁸⁹ Förordningen innehåller fem bilagor. Bilaga I innehåller krav på foderföretag inom primärproduktion, bilaga II innehåller krav på foderföretag i leden efter primärproduktionen och bilaga III innehåller bestämmelser om goda utfodringsrutiner.

I övrigt kan nämnas att EU:s förordning om offentlig kontroll omfattar foderlagstiftningen.

4.9 Regleringen av vattenbruket inom EU:s lagstiftning om animaliska biprodukter

Hantering av avfall finns reglerat på EU-nivå och främst genom EU:s avfallsdirektiv.⁹⁰ Direktivet innehåller dock undantag för bl.a. animaliska biprodukter och kadaver i den mån sådant avfall omfattas av annan unionslagstiftning.⁹¹

Hanteringen och bortskaffandet av animaliska biprodukter regleras framför allt i förordning (EG) nr 1069/2009⁹² och i förordning (EU) nr 142/2011.⁹³

Förordning (EG) nr 1069/2009 har som syfte att fastställa bestämmelser om människors och djurs hälsa i samband med animaliska biprodukter och därav framställda produkter för att förebygga och

⁸⁷ Artikel 1.

⁸⁸ Artikel 2.

⁸⁹ Artikel 4–18 och 23–25.

⁹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

⁹¹ Artikel 2.1 f och artikel 2.2 b och c i avfallsdirektivet.

⁹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002.

⁹³ Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

minimera risker för människors och djurs hälsa av dessa produkter och framför allt skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan.⁹⁴ Förordningen tillämpas huvudsakligen på animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte får användas som livsmedel enligt gemenskapslagstiftningen. Vidare är flera ämnen undantagna från förordningens tillämpningsområde, och av intresse för vattenbruket kan nämnas ägg, embryon och sperma avsedda för avel samt skal från skaldjur från vilka mjukvävnaderna och köttet har avlägsnats.⁹⁵

Förordningen ställer krav på hanteringen av animaliska biprodukter under alla skeden av insamling, transport, hantering, behandling, omvandling, bearbetning, lagring, utsläppande på marknaden, distribution, användning och bortförskaffande.⁹⁶ Vidare fastslås regler kring kategorisering av animaliska biprodukter,⁹⁷ hur sådana produkter får användas och bortskaffas.⁹⁸ Det fastställs även krav på vilka skyldigheter som åligger driftansvariga vid anläggningar som hanterar animaliska biprodukter i fråga om insamling, transport och spårbarhet, krav på registrering och godkännande av anläggningar, hygienkrav samt egenkontroller och faroanalyser.⁹⁹ Därutöver finns bl.a. bestämmelser om import och export och offentlig kontroll.¹⁰⁰

Genom förordning (EU) nr 142/2011 fastställs genomförandeåtgärder för folk- och djurhälsobestämmelserna för animaliska biprodukter och därav framställda produkter i förordning (EG) nr 1069/2009. Förordningen innehåller detaljerade bestämmelser kring användning, hantering och bortförskaffande av animaliska biprodukter.

Förordningarna innehåller även ett relativt omfattande regelverk kring användandet av animaliska biprodukter som foder.

I övrigt kan nämnas att EU:s förordning om offentlig kontroll omfattar lagstiftningen kring animaliska biprodukter.

⁹⁴ Artikel 1 i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁹⁵ Artikel 2.1 a, 2.2 d och 2.2 f i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁹⁶ Artikel 4.2 i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁹⁷ Artikel 7–10 i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁹⁸ Artikel 11–20 i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁹⁹ Artikel 21–29 i förordning (EG) nr 1069/2009.

¹⁰⁰ Artikel 41–48 i förordning (EG) nr 1069/2009.

4.10 EU:s reglering om offentlig kontroll

EU beslutade år 2017 om en ny förordning som reglerar kontrollen i livsmedelskedjan, EU:s förordning om offentlig kontroll. Förordningen har beslutats med stöd av artikel 114 i EUF-fördraget och har således som syfte att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning på området. Målet med förordningen är att fastställa harmoniserade unionsramar för organisationen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet än offentlig kontroll i alla led i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan.¹⁰¹

Förordningen innehåller bestämmelser om hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska organiseras, finansieras och genomföras i medlemsstaterna.¹⁰² Den ska tillämpas för att kontrollera att bestämmelser inom en rad olika sakområden följs, oavsett om bestämmelserna har fastställts på unionsnivå eller av medlemsstaterna, för tillämpning av EU-lagstiftningen. Bland de sakområden som omfattas av förordningens tillämpningsområde är livsmedel och livsmedels-säkerhet, foder och fodersäkerhet, djurhälsokrav, djurskyddskrav och förebyggande och minimering av risker som animaliska biprodukter och framställda produkter utgör för människors och djurs hälsa.¹⁰³ Förordningen ska även tillämpas på offentlig kontroll som genomförs för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelser inom berörda sakområden som är tillämpliga på varor som förs in i unionen från tredjeland och som ska exporteras från unionen till tredjeland.¹⁰⁴

En närmare redogörelse för förordningens materiella innehåll finns i avsnitt 7.2.1.

¹⁰¹ Beaktandesats 20 till EU:s förordning om offentlig kontroll.

¹⁰² Artikel 1.1 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

¹⁰³ Artikel 1.2 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

¹⁰⁴ Artikel 1.3 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

5 Regleringen av vattenbruk i den nationella lagstiftningen

Detta kapitel innehåller en redogörelse för den nationella regleringen som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet. Det ges en kort beskrivning av hur lagstiftningen kom att införas i den nationella rätten och hur utvecklingen sett ut fram till i dag. Vi fokuserar i detta kapitel på de större rättsliga regleringsområdena för vattenbruk, nämligen mark- och miljölagstiftningen, fiskelagstiftningen, djurskyddslagstiftningen, djurhälsolagstiftningen, livsmedelslagstiftningen, foderlagstiftningen och lagstiftningen kring animaliska biprodukter. De övriga rättsområden som aktualiseras går vi därmed inte in närmare på i detta sammanhang. En närmare beskrivning av gällande rätt, där samtliga rättsområden som bedömts relevanta tas upp, presenteras dock i kapitel 6–8.

5.1 Mark- och miljörättslig reglering

I Sverige har det länge funnits en reglering till skydd för miljön. De bestämmelser som i dag finns till skydd mot föroreningar och andra störningar för omgivningen har delvis sitt ursprung i grannerättsliga bestämmelser, som i sin tur har kopplingar till civilrättsliga bestämmelser om äganderätt till fast egendom och gränser mellan fastigheter. Från slutet av 1800-talet och framåt har lagstiftningen på området utvecklats inom olika grenar, bl.a. följande:

- En gren har varit *skyddslagstiftningen*. Denna lagstiftning har syftat till att skydda människors hälsa och senare den yttre miljön mot skador från föroreningar och andra liknande störningar.

- En annan gren har varit *plan- och marklagstiftningen*. Genom lagstiftningen om fysisk planering har staten och inte minst kommunerna fått befogenhet och olika instrument för att styra användningen av vissa mark- och vattenområden för vissa ändamål.
- En ytterligare gren har varit *lagstiftningen om användning av naturresurser*. En viktig fråga inom denna gren har varit att bestämma vem som har rätt till resurserna (rådighet). En annan viktig fråga har varit hur kontrollen ska utformas för att användningen av resurserna inte ska medföra för stora olägenheter för motstående intressen (t.ex. ingrepp i naturmiljöer).¹

5.1.1 Skyddslagstiftningen

Allmän bakgrund

Under 1900-talet uppkom större miljöhot än vad som hade funnits tidigare. Detta ledde till ett flertal åtgärder inom lagstiftningen, bl.a. infördes år 1941 en rättslig kontroll av ytvattenförorening i 1918 års vattenlag och senare kom 1969 års miljöskyddslag. Huvudregeln enligt miljöskyddslagen var att föroreningar skulle bedömas i ett sammanhang, vilket var unikt vid en internationell jämförelse. Genom denna lagstiftning stärktes den preventiva offentlighetsrättsliga miljökontrollen. Fler verksamheter skulle förprövas av den nyinrättade Koncessionsnämnden för miljöskydd (Koncessionsnämnden). Vid prövningen vägdes olika intressen och tillståndet gav innehavaren en rätt att släppa ut föroreningar. Under senare delen av 1900-talet uppmärksammades miljöproblem som inte enbart berodde på utsläpp från fabriker eller andra punktkällor. Miljöproblem kopplades till föroreningar av en mer diffus karaktär. Ett viktigt exempel var utsläpp av närsalter och rester från bekämpningsmedel från jordbruk och till viss del skogsbruk. Specialregler infördes för användning av kemikalier i de areella näringarna.² Genom miljöskyddsförordningen (1981:574) infördes en särskild prövningsordning för miljöfarliga verksamheter. Verksamheterna delades in i en A-, B-, respektive C-klass. De som bedömdes vara mest miljöskadliga placerades i A-klassen och för att få starta en sådan verksamhet krävdes tillstånd från Koncessions-

¹ Michanek och Zetterberg (2021), s. 61 ff.

² Michanek och Zetterberg (2021), s. 63 ff.

nämnden. De verksamheter som placerades i B-klassen krävde tillstånd av länsstyrelsen medan de som placerades i C-klassen krävde en anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden innan verksamheten kunde påbörjas.

Numera återfinns regler om skydd för miljön i huvudsak i miljöbalken, som trädde i kraft 1 januari 1999 och som ersatte 16 lagar, varav miljöskyddslagen var en. I miljöbalken är även relevanta rättsakter från EU inom området genomförda.

Regleringen av vattenbruk

Vattenbruket kom att regleras särskilt genom miljöskyddsförordningen som trädde i kraft den 1 juli 1981. Fiskodling med en produktion av mer än 10 ton fisk per år krävde tillstånd från länsstyrelsen för att få starta (B-verksamhet). Fiskodling med en produktion av mer än 500 kg men högst 10 ton fisk per år krävde en anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden (C-verksamhet). En anläggning för övervintring av mer än 500 kg fisk men högst 10 ton fisk krävde även den en anmälan till den kommunala nämnden. Det gjorde även en anläggning för kräftdjursodling som hade möjlighet att hålla mer än 500 kg kräftdjur i odlingen eller med en dammareal överstigande 0,5 ha och en musselodling med en areal av mer än 5 000 kvadratmeter (i arealen inräknades även förtöjningar). I samband med att en ny miljöskyddsförordning (1989:364) trädde i kraft den 1 juli 1989 gjordes vissa mindre ändringar i regleringen av vattenbruksverksamheter. Det krävdes t.ex. inte längre anmälan för att få bedriva musselodlingar. Numera återfinns reglering av miljöfarlig verksamhet som berör vattenbruket i miljöbalken och miljöprövningsförordningen (2013:251). Den nu gällande regleringen beskrivs närmare i avsnitt 6.2.

5.1.2 Plan- och marklagstiftningen

Den fysiska planeringen

Ett ökat utnyttjande av mark- och vattenområden har medfört behov av att analysera och strategiskt planera för hur områden ska få användas. Regler om fysisk planering har med tiden blivit en allt viktigare del av skyddet för miljön.

Den första riksomfattande byggnadsstadgan är från år 1874. En viktig milstolpe i utvecklingen på området var 1947 års byggnadslag. Enligt denna skulle mark få tätbebyggas endast om den prövats vara lämpad för det ur allmän synpunkt. I början av 1970-talet skärptes samhällets kontroll ytterligare genom en utvidgning av detaljplanekravet, men även genom krav på byggnadslov inom hela landet. År 1972 beslutade riksdagen om fysisk riksplanering³ som var en ny typ av övergripande statlig planering. Inom denna riksplanering utvecklades två olika typer av riktlinjer för hushållning av mark och vatten, dels sådana riktlinjer som var verksamhetsanknutna (t.ex. gällande jordbruksmark), dels sådana riktlinjer som var områdesanknutna för geografiskt bestämda områden (t.ex. fjällområden). År 1987 kom sedan den första plan- och bygglagen (1987:10). I denna lagstiftning stärktes det kommunala planmonopolet och lagen innehöll bestämmelser om två olika planformer för översiktlig planering: översiktsplaner och områdesplaner. Lagen innehöll även två olika planformer för mer detaljerad, bebyggelserelaterad planering: detaljplan och områdesbestämmelser. Samma år kom också lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser. De sedan tidigare verksamhetsanknutna riktlinjerna blev ”grundläggande hushållningsbestämmelser” och de områdesanknutna blev ”särskilda hushållningsbestämmelser”.

I början av 1990-talet infördes sedan särskilda regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Syftet med miljökonsekvensbeskrivningarna var i huvudsak att miljöeffekter skulle utredas och redovisas offentligt i ett sammanhang innan beslut som innebar miljörisker fattades. Krav på miljökonsekvensbeskrivning infördes i ett flertal miljörättsliga regleringar, även om den huvudsakliga regleringen fanns i naturresurslagen. Krav på miljökonsekvensbeskrivning infördes i vissa fall inför antagande av detaljplaner.⁴

Numera finns hushållningsbestämmelser i miljöbalken. I 3 kap. finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. I 4 kap. miljöbalken finns sedan de särskilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa områden. Miljöbalken innehåller vidare bestämmelser om miljöbedömningar i 6 kap. Utöver dessa finns regler kring planering och bebyggelse i plan- och bygglagen (2010:900). Vi återkommer till denna lagstiftning under avsnitt 6.2.

³ Beslutet innehöll riktlinjer och var inte rättsligt bindande.

⁴ Michanek och Zetterberg (2021), s. 66–70.

Naturskyddet

Även om skyddslagstiftningen, som beskrivits ovan, till viss del skyddat naturmiljön som sådan så har arter, biotoper och ekosystem även hotats av andra fysiska ingrepp. Sedan början av 1900-talet har det därför funnits särskild lagstiftning för miljöskydd, där syftet har varit att bevara naturen men även ge möjlighet till rekreation. Förutom naturskyddslagen från år 1907, där skyddsformerna nationalpark och naturminnesmärke infördes, har naturskyddslagen från 1952 och naturvårdslagen (1964:822) varit viktiga för utvecklingen på området.

Strandskyddet infördes år 1952 men var fram till ändringen år 1972 i praktiken relativt ineffektivt. Strandskyddet syftade inledningsvis till att skydda friluftslivet och stärka allemansrätten vid stränderna. Syftet kom dock att ändras år 1994 till att även avse att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för växt- och djurlivet.⁵

Nu återfinns reglerna om naturskydd i huvudsak i miljöbalken. Vi återkommer till den nu gällande regleringen som berör vattenbruk i avsnitt 6.2.

Kontroll av markanvändning i övrigt

Det finns även annan lagstiftning som styr markanvändningen. En sådan lagstiftning är kulturmiljölagstiftningen. Sedan år 1988 finns regler om detta i kulturmiljölagen (1998:950) och syftet med lagstiftningen är främst att skydda fasta fornlämningar (t.ex. skeppsvrak) och byggnadsminnen. Därutöver kan nämnas att det även funnits och fortfarande finns särskild lagstiftning som rör markanvändning för jordbruk, skogsbruk och rennäring, som räknas som areella näringar.⁶

5.1.3 Lagstiftningen om användning av naturresurser

Frågan om vem som råder över eller har rätt att råda över naturresurser så som mineral, vatten och fisk har länge varit aktuell. Den statliga kontrollen över hur resurserna används har blivit rättsligt starkare under 1900-talet.⁷ Den första vattenlagen med en samlad kon-

⁵ *Ibid*, s. 70 f.

⁶ Reglering av dessa frågor finns i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, skogs- vårdslagen (1979:429) respektive rennärlagen (1971:437).

⁷ Michanek och Zetterberg, (2021) s. 73.

troll av vattenresurserna kom år 1918. Denna lag underlättade kraftverksutbyggnaden runt om i landet. En ny vattenlag (1983:291) trädde i kraft år 1983 där miljöskyddet fick en något starkare ställning.

I 4 kap. 1 a § 2 i den dåvarande vattenlagen fanns en särskild bestämmelse avseende vattenbruk. Enligt bestämmelsen krävdes inte tillstånd för vattenföretag för utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur. Undantaget infördes i den dåvarande vattenlagen år 1985.⁸ I förarbeten som låg till grund för ändringen angavs att syftet med undantaget var att skapa en rationell uppdelning av förprövningspliktiga verksamheter mellan miljöskyddslagen och vattenlagen och på så sätt undvika dubbelprövning.⁹ Regler kring användning av vatten återfinns i dag främst i miljöbalken.

Fiskelagstiftningen behandlas nedan. Under avsnitt 6.2. återkommer vi till nuvarande reglering inom dessa områden som bedöms kunna ha påverkan på vattenbruksverksamheter.

5.2 Fiskelagstiftningen

5.2.1 Allmänt om fiskelagstiftning

Fisket har varit reglerat i Sverige i någon mån sedan 1400-talet och reglerade då förhållandet mellan markägaren och kronan, dvs. staten. År 1734 stiftades en lag som utgick ifrån att fisket utgjorde ett tillbehör till fastighet och som inte innehöll några allmänna bestämmelser om rätten till fiske.¹⁰ Den första allmänna fiskelagen var 1766 års fiskeristadga¹¹ där det samlades bestämmelser som reglerade ägande- och nyttjanderätten till fiskevatten och andra föreskrifter gällande fisket. Efter revision antogs 1852 års fiskeristadga.¹² Lagstiftningen reviderades återigen runt sekelskiftet och delades upp i två olika lagar där bestämmelser om rätten till fiske överfördes till lagen den 27 juni 1896 om rätt till fiske (1896:42 s. 1), medan administrativa och ekonomiska bestämmelser samlades i fiskeristadgan av den 17 oktober 1900 (SFS 1900:78). Denna uppdelning behölls när lagstiftningen åter-

⁸ Undantaget överfördes till miljöbalken vid balkens tillkomst, vilket vi kommer att återkomma till i senare avsnitt.

⁹ Prop. 1984/85:10, s. 24 f.

¹⁰ SOU 1939:28, s. 32 f.

¹¹ Kungl. Maj:ts stadga och ordning den 14 november 1766 för rikets havs-, skär-, ström- och insjöfiske.

¹² Kungl. Maj:ts ny fiskeristadga den 29 juni 1852.

igen reviderades i mitten av 1900-talet då lagen (1950:596) om rätt till fiske och fiskeristadgan (1954:607) trädde i kraft. Fiskeristadgan ersattes i början av 1980-talet av fiskeriförordningen (1982:126). Nu gällande fiskereglering tillkom på 1990-talet med fiskelagen (1993:787) (fiskelagen) som övergripande lagstiftning och med den kompletterande förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen). Utöver dessa författningar finns detaljerade bestämmelser om fiske i Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets föreskrifter.

Marknadsreglering av fisk och fiskeprodukter fanns ursprungligen i lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område som sedan ersattes av den kortlivade lagen (1993:649) om marknadsreglering på fiskets område.

Nu gällande fiskelag och fiskeförordning tillkom innan Sverige blev medlem i EU. I samband med Sveriges inträde i EU blev EU-förordningarna inom fiskeriområdet direkt tillämpliga i landet. För att säkerställa att EU:s regelverk på området skulle kunna tillämpas infördes en särskild bemyndigandelag som kompletterade EU:s förordningar, nämligen lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (GFP-lagen) som fortfarande är gällande. Syftet med lagen är att möjliggöra kompletteringar av EU:s förordningar i olika avseenden, t.ex. genom utfyllande och administrativa regler.¹³ Vid införandet av lagen upphävdes samtidigt lagen (1993:649) om marknadsreglering på fiskets område då marknadsregleringen återfanns i EU-förordningarna. Allt eftersom har även fiskelagen och fiskeförordningen ändrats och anpassats efter den EU-rättsliga regleringen på fiskeområdet.

5.2.2 Vattenbruket i fiskelagstiftningen

Vattenbruket kom att regleras inom fiskelagstiftningen först år 1967 genom en ändring i 1954 års fiskeristadga. Ändringen innebar att det i 13 § föreskrevs att fisk inte utan tillstånd fick planteras ut eller flyttas från ett vatten till ett annat eller, i fråga om rinnande vatten, från ena sidan om en dammbyggnad till den andra. Vidare föreskrevs att fiskodling inte får anläggas utan tillstånd. Frågor om tillstånd prövades av Fiskeristyrelsen eller, efter verkets bestämmande, av antingen

¹³ Prop. 1994/95:75, s. 38 f.

fiskeriintendent eller av fiskerikonsult hos fiskenämnd. Anledningen till regleringen var att man under mitten av 1960-talet hade upptäckt att fisksjukdomar orsakade stora förluster, bl.a. vid uppfödning av laxyngel. Man behövde vidta åtgärder mot smittsamma fisksjukdomar, främst i odlingsanläggningar, och det fanns behov av ökad kännedom om fisksjukdomarna av livsmedelshygieniska skäl. Från och med år 1963 skedde en frivillig fiskhälsokontroll i vissa fiskodlingar men eftersom denna kontroll inte var författningsreglerad ansågs det försämrade möjligheterna till ett enhetligt och landsomfattande bekämpande.¹⁴ Man ansåg att utsättning och överflyttning av all slags odlingsfisk samt anläggande av fiskodlingar bör kontrolleras för att lokalisera dem till de ur smittsynpunkt minst känsliga vattenområdena.¹⁵ Den första regleringen av vattenbruket inom fiskelagstiftningen tillkom således främst av smittskyddsskäl.

När 1954 års fiskeristadga senare ersattes av fiskeriförordningen (1982:126) överfördes reglerna till 35–36 §§ men med fiskeriverket eller, vid verkets bestämmande, länsstyrelsen som tillståndsmyndighet.

När nu gällande fiskelagstiftning trädde i kraft infördes reglerna om tillstånd för att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat eller för att anlägga och driva en fiskodling i 2 kap. 16 § fiskeförordningen¹⁶ med länsstyrelsen som tillståndsmyndighet. Med tiden har regleringen i fiskelagstiftningen utvecklats till att även omfatta rena miljöhänsyn, särskilt avseende artskydd. Fram till år 2021 prövades frågor om risken för smittspridning inom ramen för odlings-tillståndsprövningen. Genom ikraftträdandet av EU:s nya djurhälsoförordning prövas smittskyddsfrågorna numera inom ramen för den prövning som sker enligt lagstiftningen på djurhälsoområdet, se avsnitt 6.3.4.

Fiskeförordningen saknar detaljerade bestämmelser om vilka krav som ställs för att odlingstillstånd ska meddelas. I stället har möjligheten att meddela detaljerade bestämmelser delegerats till Jordbruksverket.¹⁷

Vid sidan av bestämmelserna om tillståndsplikt innehåller fiskelagstiftningen bl.a. bestämmelser om utmärkning av vattenbruksanläggningar, om återkallelse eller ändring av odlingstillstånd, om tillsyn, straff och sanktionsavgifter samt om marknadsreglering och ekono-

¹⁴ Statsverkspropositionen år 1967: Bil 11 Jordbruksdepartementet, s. 74 f.

¹⁵ Statsverkspropositionen år 1967: Bil 11 Jordbruksdepartementet, s. 77.

¹⁶ Efter riksdagens bemyndigande i 28 § fiskelagen.

¹⁷ Fram till år 2011 var det dock Fiskeriverket som hade föreskriftsrätt.

miskt stöd. Bestämmelserna om ekonomiskt stöd i fiskeförordningen kommer dock snart att vara i praktiken obsoleta eftersom de reglerar stöd från Europeiska havs- och fiskerifonden, som gällde för programperioden 2014–2020. Den fonden har numera ersatts av Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden, som gäller för programperioden 2021–2027.¹⁸

5.3 Djurskyddslagstiftningen

5.3.1 Allmänt om djurskyddslagstiftning

Djurskydd har varit allmänt reglerat i Sverige sedan mitten av 1940-talet då lagen (1944:219) om djurskydd trädde i kraft. Dessförinnan bestod det reglerade djurskyddet av straffbestämmelser för djurplågeri och en möjlighet för polismyndigheten att omhänderta djur för avlivning eller försäljning. Vidare fanns bestämmelser som hindrade förevisande av djur i vissa fall samt bestämmelser om bedövning inför slakt. Därutöver fanns enstaka bestämmelser av betydelse ur djurskyddssynpunkt, såsom krav på utrymmen för djurhållning och transport av djur samt bestämmelser om metoder och redskap för bedrivande av jakt och fiske.¹⁹

År 1988 ersattes den ursprungliga djurskyddslagen av en ny, djurskyddslagen (1988:534), bl.a. eftersom den ursprungliga lagen hade kompletterats och ändrats i sådan utsträckning att bestämmelserna ansågs svåröverskådliga. Vidare konstaterades att djurhållningen hade förändrats och utvecklats i både positiv och negativ riktning och att det fanns behov av ändringar i materiellt hänseende för att förstärka djurskyddet.²⁰ 1988 års djurskyddslag kompletterades av djurskyddsförordningen (1988:539) och av föreskrifter från Jordbruksverket. Lagen var enligt 1 § tillämplig på husdjur och försöksdjur men även andra djur som hölls i fångenskap.

Den nationella lagstiftningen på djurskyddsområdet påverkades av EU-rättens inträde, vilket ledde till förändringar i lagstiftningen. Eftersom 1988 års djurskyddslag sedan tillkomsten hade blivit föremål för ett stort antal tillägg och ändringar behövde den omarbetas

¹⁸ Stödet enligt Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden regleras i förordning (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

¹⁹ Prop. 1944:43, s. 8 f.

²⁰ Prop. 1987/88:93, s. 14 f.

för att bli tydligare, mer lättläst och få en mer ändamålsenlig struktur. En utredning²¹ tillsattes för att se över lagstiftningen, vilket bl.a. resulterade i förslag till ny djurskyddslag och ny djurskyddsförordning.

Den nu gällande djurskyddslagen (2018:1192) trädde i kraft den 1 april 2019 och syftar till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälstånd och respekt för djur.²² Lagen gäller för djur som hålls av människan och viltlevande försöksdjur.²³ Det framgår av förarbetena att regeringen ansåg att det inte i nuläget borde införas en taxonomisk undre gräns som uttryckligen utesluter vissa arter från lagens tillämpningsområde men att lagen liksom tidigare dock inte borde tillämpas på alla kategorier av djur. Man uttalade att lagens grundläggande syfte fortfarande är att förebygga och förhindra att djur utsätts för lidande och att det därför är naturligt att kunskapen om djurs förmåga att känna smärta och uppleva lidande får vara vägledande för i vilken grad olika bestämmelser i lagen är tillämpliga.²⁴

Kompletterande bestämmelser till djurskyddslagen finns framför allt i djurskyddsförordningen (2019:66) och i Jordbruksverkets föreskrifter. Lagstiftningen innehåller bl.a. allmänna bestämmelser om hur djur ska hanteras, hållas och skötas, om slakt och annan avlivning, om förprovning och tillstånd, om offentlig kontroll, om djurförbud och omhändertagande samt om straff och andra sanktioner. Vilka av EU:s grundförordningar som den svenska lagstiftningen kompletterar framgår av tillkännagivande (2019:720) av de EU-bestämmelser som djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar.

5.3.2 Vattenbruket i djurskyddslagstiftningen

Det framgår inte uttryckligen av 1988 års djurskyddslag och inte heller av förarbetena om lagen i sin helhet var tillämplig på fisk som fötts upp i ett vattenbruk. Av vissa förarbetsuttalanden går det dock att dra slutsatsen att lagen *inte* i sin helhet var tillämplig på sådan fisk, t.ex. anges det i förarbetena att bestämmelsen om slakt m.m. omfattar fisk från fiskodlingar.²⁵

²¹ SOU 2011:75.

²² 1 kap. 1 § djurskyddslagen.

²³ 1 kap. 2 § djurskyddslagen.

²⁴ Prop. 2017/18:147, s. 61.

²⁵ Prop. 1987/88:93, s. 58.

I förarbetena till den nu gällande djurskyddslagen uttalas att fiskar som hålls i dammar, kassar, tråg eller motsvarande avgränsat område i en fiskodling ska anses hållna och omfattas av djurskyddslagen. Det samma ska gälla om fisk eller andra vattenlevande djur i andra fall placeras i avgränsade vattenområden där deras utrymme och miljö i övrigt inskränks på ett liknande sätt som vid fiskodling och där djuren fortsättningsvis är beroende av människan för att överleva. Om fisk eller andra vattenlevande djur däremot placeras ut i större vattenområden där utrymmet och miljön i allt väsentligt är densamma som för viltlevande djur kan de inte anses hållna.²⁶ Utgångspunkten får därmed anses vara att gällande djurskyddslagstiftning i sin helhet är tillämplig på djur i vattenbruk.

Kravet om förprovning av djurstallar infördes i svensk lagstiftning redan år 1973 men gällde då endast djurslagen häst, nötkreatur, gris, får, getter, fjäderfä samt pälsdjur. Under år 2003 utökades förprovningskravet till att omfatta alla djur som hålls för produktion av livsmedel, skinn, ull eller päls. Det innebar att även fiskuppfödningar omfattades. Inledningsvis gällde förprovningsplikten oavsett antalet fiskar men ändrades senare, genom Jordbruksverkets föreskrifter, till att endast omfatta anläggningar med årsproduktion överstigande 35 ton fisk. Någon begränsning i förprovningsplikten för andra vattenlevande djur än fisk infördes dock aldrig och finns inte heller i dag. Närmare bestämmelser om förprovning av djurs förvaringsutrymmen finns i dag i djurskyddsförordningen och i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:12) om förprovning.

Särskilda bestämmelser för odling av fisk, inklusive vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur infördes år 2006 genom Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2006:8) om odling av fisk.²⁷ Reglerna berörde bl.a. skötsel och hantering, utfodring, avel och hälsoproblem. Dessa föreskrifter har numera ersatts av Statens jordbruksverks föreskrifter SJVFS (2019:6) om odling av fisk.

Ytterligare föreskrifter på djurskyddsområdet som berör vattenbruket är Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:8) om slakt och annan avlivning av djur,²⁸ och Statens

²⁶ Prop. 2017/18:147, s. 59 och 306.

²⁷ Djurskyddsmyndigheten lades ned år 2007 och myndighetens ansvarsområden övergick då till Jordbruksverket.

²⁸ Det pågår för närvarande en översyn av Jordbruksverkets föreskrifter om slakt och annan avlivning av djur.

jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:7) om transport av levande djur.

5.4 Djurhälsolagstiftningen

5.4.1 Allmänt om djurhälsolagstiftningen

Djurhälsa avser huvudsakligen övervakning och bekämpning av djursjukdomar för att säkerställa en hög standard för djurs och människors hälsa, och är ett annat lagstiftningsområde än djurskydd. Det finns dock ett samband mellan djurhälsa och djurskydd, då bättre djurhälsa främjar bättre djurskydd och vice versa.²⁹

Den svenska djurhälsolagstiftningen har utvecklats successivt sedan år 1722, då den första egentliga smittskyddsförfattningen antogs. Bakgrunden till den tidiga regleringen var att sjukdomen boskapspest vid den tiden härjade i Europa, inklusive Sverige. Så småningom försvann boskapspesten från Sverige och Europa men andra allvarliga smittor fortsatte att orsaka sjukdom och dödlighet bland djuren och svåra konsekvenser för landsbygdsbefolkningen. Bl.a. drabbades Sverige under 1700-, 1800- och början av 1900-talet av flera utbrott av mul- och klövsjuka, klassisk svinpest och rabies. Under 1800- och 1900-talen utvecklades lagstiftningen och blev alltmer omfattande. Lagstiftaren införde bestämmelser om obligatorisk bekämpning av ett stort antal sjukdomar och stränga införselkrav för att förhindra djursjukdomar från att komma in i landet.³⁰

Tiden mellan slutet av 1920-talet och början av 1950-talet kännetecknades av flera stora sjukdomsutbrott, storskalig sjukdomskontroll och sjukdomsbekämpning. Under denna oroliga tid växte det successivt fram en mer modern lagstiftning. I 1935 års epizootilag³¹ hade statens bemyndiganden för första gången samlats i lagtext. I och med bestämmelsernas genomgripande natur ansågs det viktigt att den enskildes rättigheter och skyldigheter hamnade under ett riksdagsbeslut. Lagen fick nu också formen av en ramlagstiftning, där detaljerna hamnade i myndigheternas föreskrifter.³²

²⁹ Beaktandesats (7) i EU:s djurhälsoförfordning.

³⁰ SOU 2020:62, s. 180.

³¹ Lagen (1935:105) om bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar.

³² SOU 2010:106, bilaga 6 s. 15 f.

Knappa 50 år efter 1935 års epizootilag var det dags för en ny epizootilag, (1980:369). Denna innebar endast begränsade förändringar i sak och tillämpningsområde.³³

I samband med införlivandet av EU:s epizootilagstiftning (92/119/EEG, 93/53/EEG m.fl.) samt planeringen inför de nya kontrollprogrammen begärde och fick Jordbruksverket epizootiförordningen kompletterad med ett antal sjukdomar. På förslag av Jordbruksverket tillkom en helt ny lagstiftning, lag (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.³⁴ I juni 1996 – då EU:s regelverk hade varit gällande i Sverige i två år – fick Jordbruksverket vidare i uppdrag att se över epizootilagstiftningen.³⁵ Den nya epizootilagen (1999:657) trädde i kraft den 1 oktober 1999.

Den nationella lagstiftningen på djurhälsoområdet finns i dag i ett flertal lagar med tillhörande förordningar och myndighetsföreskrifter, bl.a. epizootilagen (1999:657), lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. och zoonoslagen (1999:658) samt förordningar och föreskrifter som beslutats med stöd av dessa lagar. När det gäller vilda vattenlevande djur och vattenbruksdjur fanns tidigare särskilda bestämmelser om djurhälsa i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Sedan år 2021 finns dessa bestämmelser i förordningen om provtagning på djur m.m., epizootiförordningen och Jordbruksverkets föreskrifter, som en följd av anpassningar till EU:s djurhälsoförordning. Vissa bestämmelser om kräftpest finns dock kvar i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Bestämmelser om smittskydds krav vid in- och utförsel av djur och djurprodukter finns i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. och förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m., som antagits med stöd av lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Med stöd av bemyndiganden i ovanstående förordningar har Jordbruksverket beslutat Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2021:13) om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa och även Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2021:10) om biosäkerhetsåtgärder samt anmälan och övervakning av djursjukdomar och smittämnen. Föreskrifterna syftar framför allt till att komplet-

³³ SOU 2010:106, bilaga 6 s. 64.

³⁴ SOU 2010:106, bilaga 6 s. 72.

³⁵ SOU 2010:106, bilaga 6 s. 76.

tera EU:s djurhälsoförfordning.³⁶ Jordbruksverket har nyligen tagit fram föreskrifter om förebyggande och bekämpning av djursjukdomar.³⁷ Vilka av EU:s grundförordningar som lagstiftningen på djurhälsoområdet kompletterar framgår av

- tillkännagivande (2022:16) av de EU-bestämmelser som lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. kompletterar,
- tillkännagivande (2021:264) av de EU-bestämmelser som zoonoslagen (1999:658) kompletterar och
- tillkännagivande (2021:263) av de EU-bestämmelser som epizootilagen (1999:657) kompletterar.

5.4.2 Vattenbruket i djurhälsolagstiftningen

Den första organiserade fiskhälsokontrollen startades år 1961 och den hade, tillsammans med en strikt importlagstiftning för levande och så kallad rund fisk,³⁸ åstadkommit ett mycket gott fiskhälsoläge i svenska fiskuppfödningar, som både ur ett biologiskt och ekonomiskt perspektiv varit till stor nytta för vattenbruket och för fiskevärden. När ny lagstiftning på området för organiserad hälsokontroll tillkom på 1980-talet gavs fiskuppfödningens organisationer möjlighet att arrangera en av staten godkänd hälsokontroll. Laxforskningsinstitutet och Vattenbrukarnas Riksförbund bildade år 1989 Fiskhälsan FH AB med uppgift att arrangera ett för näringen gemensamt, frivilligt fiskhälsokontrollprogram vars primära syfte var att genom förebyggande arbete hindra uppkomst och motverka spridning av allvarliga och smittsamma fisksjukdomar.³⁹

Kontrollen var fram till mitten av 1990-talet frivillig men i samband med EU-rättens inträde fick Jordbruksverket mandat att utfärda föreskrifter som bl.a. innehöll bestämmelser om registrering av fiskodlingar, journalföring, rapporteringsskyldighet vid misstanke om smittsam sjukdom och *obligatorisk* provtagning.⁴⁰ Fiskhälsan FH AB:s

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

³⁷ Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2023:15) om förebyggande och bekämpning av vissa djursjukdomar.

³⁸ Odlat fisk som har slaktats och sen isats eller frysts.

³⁹ Jordbruksverket, Fiskeriverket och Fiskhälsan FH AB (1995), s. 1 och 4 ff.

⁴⁰ Prop. 1993/94:203. s. 169 ff.

kontroller bestod därefter av en frivillig del och en obligatorisk del. År 2014 började Jordbruksverket utföra offentlig kontroll och hälsoövervakning vid vattenbruksanläggningar och det görs än i dag av Jordbruksverket genom distriktsveterinärerna. Fiskhälsan FH AB har numera lagts ned.

Med anledning av EU-inträdet utfärdade Jordbruksverket föreskrifter för att förhindra spridning av sjukdomar, nämligen Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1994:94) om obligatorisk hälsoövervakning av odlad fisk. Föreskrifterna innehöll bestämmelser om

- registrering av fiskodlingar,
- journalföring,
- rapporteringsskyldighet vid misstanke om smittsam sjukdom,
- obligatorisk provtagning vid alla registrerade fiskodlingar, och
- handel med levande och rund fisk.

SJVFS 1994:94 ersattes av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2014:4) om djurhälsokrav för djur och produkter från vattenbruk. Med anledning av EU:s djurhälsoförfordning togs mycket av regleringen i SJVFS 2014:4 bort för att undvika dubbelreglering. De kvarvarande nationella bestämmelserna flyttades över till antingen SJVFS 2021:13⁴¹ eller SJVFS 2021:10.⁴²

5.5 Livsmedelslagstiftningen

5.5.1 Allmänt om livsmedelslagstiftningen

Den första samlade lagstiftningen på livsmedelsområdet kom år 1952 med livsmedelsstadgan (1951:824). Dessförinnan var den yrkesmässiga livsmedelshandeln så begränsad att det inte fanns något större behov av en samlad nationell reglering.⁴³ En anledning att samla lagstiftningen var att den befintliga lagstiftningen var svåröverskådlig.

⁴¹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

⁴² Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om biosäkerhetsåtgärder samt anmälan och övervakning av djursjukdomar och smittämnen.

⁴³ SOU 1949:43, s. 87.

I början av 1970-talet konstaterade man att utvecklingen på livsmedelsområdet de senaste åren hade kännetecknats av omfattande och genomgripande förändringar. Konsumtionsvanorna hade förändrats som en följd av bl.a. höjd levnadsstandard, fortgående industrialisering, befolkningskoncentration till tätorterna och kvinnornas ökade förvärvsarbete utanför hemmet. Efterfrågan på färdiga livsmedel hade stigit samtidigt som producenterna och industrin fått fram nya produkter och tillverkningsmetoder. Därmed hade 1951 års livsmedelsstadga blivit föråldrad i flera hänseenden och man ersatte denna med livsmedelslagen (1971:511). Den utformades som en ramlagstiftning som skulle kompletteras av tillämpningsföreskrifter med mer detaljerade bestämmelser som på ett smidigt sätt kunde anpassas till de vid var tid rådande förhållandena.⁴⁴

Man ansåg dessutom att prövningen av livsmedelsfrågor var splitttrad på många olika myndigheter. Det medförde inte sällan att en myndighets prövning skedde utan kontakt med andra organ som berördes av samma sak samt att det förekom osäkerhet om vilken myndighet som skulle ta slutlig ställning i ett ärende. En annan nackdel var att myndigheterna inom sina områden meddelade föreskrifter eller lämnade råd och anvisningar som berörde andra myndigheters verksamhetsområden. Lösningen på problemet ansågs vara att koncentrera ledningen av den offentliga administrationen för livsmedelsfrågorna till en och samma myndighet. Därmed föreslogs inrättandet av en särskild myndighet, kallad Statens Livsmedelsverk,⁴⁵ numera Livsmedelsverket.

När Sverige anslöt sig till EES-avtalet år 1992 och sedan blev medlem i EU år 1995 blev det EU-rättsliga regelverket på livsmedelsområdet tillämpligt vilket krävde en översyn av den nationella lagstiftningen. EES-avtalet omfattade bestämmelser om livsmedelstillsatser, märkning, specialdestinerade livsmedel, dricksvatten, vin och sprit, hygienkrav för vissa produkter samt om livsmedelskontroll. De förändringar som gjordes initialt i 1971 års livsmedelslag var beträffande bestämmelser om märkning och specialdestinerade livsmedel. Den nationella rätten, bl.a. avseende marknadsföring, ansågs dock inte vara i behov av anpassning.⁴⁶ Samtidigt infördes lagen (1992:1683) om provtagning på djur för att möjliggöra obligatorisk provtagning

⁴⁴ Prop. 1971:61, s. 178 ff.

⁴⁵ Prop. 1971:62., s. 1 och 7 f.

⁴⁶ Prop. 1992/93:119, s. 21 ff.

eller undersökning av djur, dels för att kartlägga förekomst av, fastställa frihet från eller kontrollera vissa smittsamma djursjukdomar, dels för att kontrollera användningen av läkemedel och andra ämnen eller beredningar med liknande verkan.⁴⁷ 1971 års livsmedelslag och 1992 års lag om provtagning på djur reviderades år 1998 med anledning av kompletterande EU-bestämmelser.⁴⁸

Till följd av ändringarna i EU-lagstiftningen, bl.a. genom införandet av förordning (EG) nr 178/2002⁴⁹, infördes år 2006 livsmedelslagen (2006:804). Lagen har ett brett tillämpningsområde inom livsmedelsområdet och kompletterar flera EU-förordningar. Vissa frågor behandlas dock i särskilda lagar såsom lag (2006:806) om provtagning på djur, m.m. och lag (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion. Livsmedelslagen kompletterades vidare av bl.a. livsmedelsförordningen (2006:813) samt av bl.a. Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien, Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:21) om offentlig kontroll av livsmedel, Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2014:4) om livsmedelsinformation och Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2022:8) om registrering och godkännande. Vilka av EU:s grundförordningar som den svenska lagstiftningen kompletterar framgår av tillkännagivande (2021:387) av de EU-bestämmelser som livsmedelslagen (2006:804) kompletterar.

5.5.2 Vattenbruket i livsmedelslagstiftningen

Bestämmelser om livsmedels beskaffenhet och hantering och därmed sammanhängande frågor återfanns i början av 1950-talet i ett stort antal författningar. I fråga om *fisk* gällde kungörelserna den 24 juli 1934 (nr 459) angående märkning av kärl till fiskkonserver för avsalu, m.m., den 21 juli 1937 (nr 746) angående märkning av kärl, vari surströmming saluföres, m.m. samt den 30 juni 1949 (nr 444) angående beredning och inläggning m.m. av salt strömming, avsedd för försäljning inom riket.⁵⁰

Livsmedel definierades i 1951 års livsmedelsstadga som ”varje till förtäring avsedd vara som tillför kroppen näringsämnen”. Bestäm-

⁴⁷ Prop. 1992/93:119, s. 43 ff.

⁴⁸ Prop. 1997/98:48.

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

⁵⁰ Prop. 1951:63 s. 55 och 58.

melserna i lagen tillämpades även på vissa andra ämnen. Genom 1971 års livsmedelslag utvidgades begreppet till att omfatta matvaror, dryckesvaror, njutningsmedel och andra varor som är avsedda att förtäras av människor.⁵¹

Således har fisk och andra produkter från vattenlevande djur och växter sedan år 1951 omfattats av livsmedelslagstiftningen, fram till 1971 under förutsättning att det tillfört människor näring. Med åren, och särskilt efter EU-rättens inträde, har särskilda regler kommit att gälla för livsmedel från fisk och andra vattenlevande djur. Det finns t.ex. särskilda hygienregler för fiskeriprodukter och musslor, regler om märkning av livsmedelsprodukter och mycket mer.

5.6 Foderlagstiftningen

5.6.1 Allmänt om foderlagstiftningen

Den första nationella regleringen på foderområdet kom redan på 1930-talet. I början på 1960-talet antogs lagen (1961:381) om tillverkning av och handel med fodermedel m.m. samt Kungl. Maj:ts Kungörelse (1962:301) angående tillämpningen av förordningen den 2 juni 1961 (nr 381) om tillverkning av och handel med fodermedel m.m.

Enligt 2 § var 1961 års lag tillämplig på fodermedel avsett för hästar, nötkreatur, svin, får, getter, kaniner, pälsdjur och fjäderfä. Lagen byggde på tanken att alla i princip bör ha rätt att tillverka, importera och saluföra vilket foder som helst så länge uppgifter om detta lämnas i den omfattning myndigheterna bedömer tillräckligt. Undantag gällde för ämnen och varor som kunde inverka på djurens tillväxt, hälsotillstånd och prestationsförmåga och för foder innehållandes främmande ämnen. För dessa ämnen och varor kunde krav ställas på tillstånd för import, saluhållande och försäljning. Däremot föll *användningen* av foder helt utanför lagstiftningen.⁵²

Efter införandet av 1961 års lag skedde omfattande och genomgripande förändringar inom foderområdet. T.ex. hade användningen av och efterfrågan på proteinrika foder ökat och man hade också börjat använda olika fodertillsatser, bl.a. antibiotika. I början av 1980-talet ansågs 1961 års lag ha blivit föråldrad i flera avseenden och det ansågs även finnas ett behov av modernisering. Man var av uppfattningen

⁵¹ Prop. 1971:61 s. 181 f.

⁵² Prop. 1984/85:149, s. 7.

att en ny lag i första hand borde syfta till att skydda djurs och människors hälsa genom att förhindra användningen av foder som kan medföra skador eller andra olägenheter från hälsosynpunkt. Lagen borde vidare, liksom tidigare, syfta till att tillgodose kraven på tillräcklig och allsidig produktinformation.⁵³ Lagen (1985:295) om foder och förordning (1985:879) om foder antogs senare.

1985 års lag gällde, enligt 2 §, foder och fodertillsatser avsedda för hästar, renar, nötkreatur, svin, får, getter, kaniner, fjäderfä, pälsdjur, hundar, katter och *odlad fisk*.

Med anledning av Sveriges anslutning till EES blev det EU-rättsliga regelverket på foderområdet tillämpligt. År 1992 reviderades 1985 års lag, bl.a. genom att den utvidgades till att gälla foder och fodertillsatser avsedda för *husdjur och andra djur än husdjur om de hålls i fångenskap*. År 1998 ändrades bestämmelsen på så sätt att lagen gällde foder avsett för *utfordring av djur*, alltså oavsett om de hålls i fångenskap. Förordningen (1985:879) om foder ersattes så småningom av förordningen (1998:213) om foder.

År 2002 antog EU en förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel, den så kallade ABP-förordningen. Det krävde ändringar i bl.a. foderlagen, se avsnittet nedan.

Under början av 2000-talet ersattes en rad EU-direktiv av EU-förordningar på bl.a. livsmedels-, foder-, djurhälso- och djurskyddsområdena. Det medförde behov av att anpassa den nationella lagstiftningen, främst genom införandet av fler kompletterande och verkställande bestämmelser.⁵⁴ De ändringar som skulle krävas i lagen om foder ansågs vara så omfattande att det bedömdes lämpligt att ersätta den med en ny lag. Det ansågs också mest ändamålsenligt att låta samtliga bestämmelser om animaliska biprodukter inkluderas i lagstiftningen och senare antogs lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter. Lagen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för djurs och människors hälsa när det gäller foder och animaliska biprodukter. Den kompletterar flera EU-förordningar och kompletteras i sin tur av bl.a. förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter. Mer detaljerade bestämmelser finns i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2018:33) om foder. Vilka av EU:s grundförordningar som den svenska lagstiftningen

⁵³ Prop. 1984/85:149, s. 7 ff.

⁵⁴ Prop. 2005/06:128, s. 132 ff.

kompletterar framgår av tillkännagivande (2022:15) av de EU-bestämmelser som lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter kompletterar.

5.6.2 Vattenbruket i foderlagstiftningen

Foderlagstiftningen är numera tillämplig på alla vattenbruksdjur i fångenskap. Med åren har alltmer detaljerade regler antagits. Vad gäller fisk finns det särskilda regler om utfodring i SJVFS 2019:6. Blötdjur är så kallade filtrerare som själva tillgodogör sig näring från vatten. De utfodras därför inte och omfattas därför inte av foderlagstiftningen.

Vidare finns regler i lagstiftningen om animaliska biprodukter kring utfodring av fisk.⁵⁵

5.7 Lagstiftningen kring animaliska biprodukter

5.7.1 Allmänt om lagstiftningen kring animaliska biprodukter

Regleringen av animaliska biprodukter i foderlagstiftningen

Regleringen av animaliska biprodukter infördes i den svenska lagstiftningen år 1986, genom att Lantbruksstyrelsen meddelade föreskrifter om förbud mot att köttmjöl och andra produkter från döda husdjur utom fisk fick användas som foder, om inte djuren genomgått besiktning.⁵⁶ Före den 1 januari 1986 kunde självdöda djur användas till köttmjöl utan inskränkningar.⁵⁷ Förbudet fördes in i lagen (1985:295) om foder år 1988. Det föreskrevs då att som foder till andra djur än pälsdjur får fodermjöl eller annan vara som framställs av kött från självdöda djur, eller från sjukligt förändrade delar av slaktade djur, inte användas.⁵⁸ I samband med anslutningen till EES justerades skrivningen i bestämmelsen. Det förtydligades att förbudet även gällde för hela djur och djurdelar.⁵⁹ Förbudet i lagen om foder utvidgades år 1998 till att omfatta även foder till pälsdjur.

⁵⁵ Se t.ex. bilaga X, kapitel III till förordning (EU) nr 142/2011.

⁵⁶ Lantbruksstyrelsens föreskrifter (LSFS 1985:35) om foder.

⁵⁷ Prop. 1987/88:93, s. 83.

⁵⁸ 3 a § lagen (1985:295) om foder.

⁵⁹ Prop. 1992/93:119, s. 35 f.

År 2002 antog EU en förordning om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel, den så kallade ABP-förordningen.⁶⁰ Det föranledde att terminologin anpassades och att bestämmelsen som reglerade animaliska biprodukter i lagen om foder anpassades till förordningens bestämmelser. Man behöll dock den del av förbudet i lagen som inte täcktes av ABP-förordningens förbud.⁶¹ Det infördes vidare ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag.

Bakgrunden till antagandet av lagen om foder och animaliska biprodukter beskrivs i avsnitt 5.5.1 ovan. Här kan noteras att när det kommer till animaliska biprodukter finns mer detaljerade bestämmelser i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur. Vidare finns regler kring utfodring av djur i såväl den EU-rättsliga regleringen som den nationella.

Regleringen av animaliska biprodukter i djurhälsolagstiftningen

Reglering av animaliska biprodukter har även funnits i lagstiftningen på djurhälsoområdet. År 1994 trädde lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m. i kraft som en del i anpassningen av den nationella lagstiftningen med anledning av anslutningen till EES. Det krävdes lagstöd för att möjliggöra provtagning på eller undersökning av djur för att kartlägga förekomst av, fastställa frihet från eller kontrollera vissa smittsamma djursjukdomar. Lagen omfattade alla levande och döda djur som används i animalieproduktionen eller i övrigt för produktion av livsmedel. Dit hörde då också fiskar, kräddjur och blötdjur.⁶²

Behovet av regler kring omhändertagande av animaliskt avfall, som ursprungligen fanns i ett EU-direktiv,⁶³ ansågs länge tillgodoses genom bestämmelser i epizootilagen (1980:369), lagen (1983:738) om

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel.

⁶¹ Prop. 2002/03:148, s. 15.

⁶² Prop. 1992/93:119, s. 46 och 59.

⁶³ Rådets direktiv 90/667/EEG av den 27 november 1990 om fastställande av veterinära bestämmelser om bortskaffande och bearbetning av animaliskt avfall och dess utsläppande på marknaden samt om förhindrande av sjukdomsalstrande organismer i foder av animaliskt ursprung samt om ändring av direktiv 90/425/EEG.

bekämpande av salmonella hos djur samt renhållningslagen (1979:596) och hälsoskyddslagen (1982:1080). Detta trots påpekande från Jordbruksverket att det saknades bestämmelser som tog sikte specifikt på omhändertagande av animaliskt avfall.⁶⁴ Ett sådant kom dock att införas i lagen om provtagning på djur m.m. år 1997. Då föreskrevs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om omhändertagande, bearbetning och hantering i övrigt av djurkadaver och annat animaliskt avfall.⁶⁵ Lagen gav befogenheter att vidta vissa åtgärder men föreskrev däremot inte någon skyldighet att vidta dessa åtgärder.⁶⁶

När ABP-förordningen antogs av EU år 2002 krävdes att terminologin anpassades och att bestämmelserna som reglerade animaliska biprodukter i lagen om provtagning på djur m.m. anpassades till förordningens bestämmelser. Lagens bemyndiganden justerades och man tydliggjorde att lagen skulle komplettera ABP-förordningen i den utsträckning förordningen inte kompletterades av foderlagen.⁶⁷ Det infördes vidare möjlighet att föreskriva om förbud mot anläggningar som inte var behörigen registrerade och dessutom utvidgades straffbestämmelserna.⁶⁸

Under början av 2000-talet ersattes en rad EU-direktiv av EU-förordningar på bl.a. livsmedels-, foder-, djurhälso- och djurskyddsområdena. Det medförde behov av att anpassa utformningen av den nationella lagstiftningen genom att i större utsträckning innehålla kompletterande och verkställande bestämmelser.⁶⁹ Lagen om provtagning på djur m.m. ansågs ha blivit svåröverskådlig och därför föreslogs och antogs lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. Den nya lagens tillämpningsområde omfattade inte längre hanteringen av animaliska biprodukter.⁷⁰

⁶⁴ Prop. 1993/94:68, s. 48 f.

⁶⁵ 4 c § lagen (1992:1683) om provtagning på djur, m.m.

⁶⁶ Prop. 2002/03:148, s. 14.

⁶⁷ Prop. 2002/03:148, s. 18.

⁶⁸ Prop. 2002/03:148, s. 19 ff.

⁶⁹ Prop. 2005/06:128, s. 132 ff.

⁷⁰ Prop. 2005/06:128, s. 280 ff.

5.7.2 Vattenbruket i lagstiftningen kring animaliska biprodukter

Lagstiftningen kring animaliska biprodukter har i princip hela tiden gällt i förhållande till fisk och andra vattenlevande djur. Med tiden, och särskilt efter EU-rättens inträde, har reglerna blivit allt mer detaljerade och särskilda bestämmelser gällande vattenlevande djur har tagits fram.⁷¹

⁷¹ Se t.ex. bilaga IV, kapitel II till förordning (EU) nr 142/2011.

6 Att starta vattenbruksverksamhet

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren ska kartlägga den lagstiftning som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet och föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn.¹ Utredaren ska även bl.a. analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, t.ex. avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering, samt ta ställning till om några andra ändringar av regelverket behöver göras.

Detta avsnitt avser att beskriva den lagstiftning som i huvudsak styr uppstarten av en vattenbruksverksamhet och kommer ligga till grund för den analys av lagstiftningen som utredningen har i uppdrag att genomföra. Redogörelsen kommer särskilt att fokusera på tillstånd, godkännanden och registreringar som kan behövas samt vissa tvingande bestämmelser som en vattenbrukare normalt sett behöver förhålla sig till inför uppstarten av en vattenbruksverksamhet. Framställningen fokuserar på de bestämmelser som aktualiseras med hänsyn till att den tänkta verksamheten är just en vattenbruksverksamhet och vi kommer därför inte att gå in närmare på t.ex. associationsrättslig, skatterättslig eller arbetsrättslig reglering och inte heller på den plan- och byggnadsrättsliga regleringen kring bygg- och marklov m.m.

Vi kommer att inleda med att beskriva vilka definitioner av begreppet vattenbruk och andra närliggande begrepp som används i lagstiftningen. Vi kommer sedan att gå in på den mark- och miljörättsliga regleringen som gäller för alla typer av verksamheter, inklusive vattenbruksverksamheter, och särskilda bestämmelser som gäller för vattenbruk inom ramen för den regleringen. Vi kommer därefter att gå in på övriga regleringar och har valt att dela upp kapitlet i olika av-

¹ Förenkling ska enligt direktivet ske i syfte att bl.a. förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattats enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls.

snitt beroende på vilken organism som föds upp eller odlas. Även under dessa avsnitt återkommer vi till specifika tillstånd eller dispenser som kan krävas enligt det mark- och miljörättsliga regelverket. Redogörelsen fokuserar i huvudsak på uppfödning och odling av vattenlevande organismer för kommersiella syften och då huvudsakligen för livsmedelsändamål. Vi kommer inte att gå in närmare på bestämmelser som t.ex. rör utsättning i naturen.

Framställningen är inriktad på den reglering som gäller för vattenbruk inom svenskt territorium. I framtiden kan det dock bli aktuellt med vattenbruk även inom Sveriges ekonomiska zon.² Inom den zonen gäller dock särskilda bestämmelser och vi avser endast översiktligt beröra reglering för det området.

6.1 Definition av vattenbruk m.m.

För att beskriva vad som krävs för att starta en vattenbruksverksamhet behöver man veta vad som avses med begreppet vattenbruk. Det saknas en enhetlig definition av begreppet i den svenska lagstiftningen och även på EU-nivå definieras begreppet på olika sätt i olika rättsakter. Eftersom någon enhetlig definition av begreppet för närvarande inte går att hitta kommer vi i detta avsnitt att redogöra för vilka definitioner som faktiskt finns av begreppet vattenbruk. Vi kommer även att redogöra för andra relevanta begrepp och deras betydelse.

6.1.1 Definitioner i EU-lagstiftningen

Definitioner i EU:s fiskelagstiftning

EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken³ innehåller definitioner av begreppen vattenbruk respektive vattenbruksprodukter. Enligt artikel 4.1.25 i förordningen avses med *vattenbruk* ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns

² Havspaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet – statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 36. Havspanerna finns tillgängliga på Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledning/havspaner.html>.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013. Ytterligare information om förordningen finns i avsnitt 4.3.4.

naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med skörden”. I nyare rättsakter från EU skiljer man numera mellan begreppen fiskeriprodukter och vattenbruksprodukter genom att de har olika definitioner. Med *vattenbruksprodukter* avses ”vattenlevande organismer som, oavsett i vilket stadium i livscykeln de befinner sig, erhålls genom vattenbruksverksamhet eller produkter som framställts därav”, se artikel 4.1.34 i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken.

En definition av begreppet *vattenbruksprodukter* finns även i artikel 5 b i EU:s förordning om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.⁴ Där definieras vattenbruksprodukter som ”vattenlevande organismer som, oavsett i vilket stadium i livscykeln de befinner sig, erhålls genom vattenbruksverksamhet, eller produkter som framställts därav och som förtecknas i bilaga I”. I bilaga I listas olika varuslag med angivande av särskilda KN-nummer, bl.a. fisk, kräftdjur, blötdjur och alger.

Definitioner i EU:s djurhälsolagstiftning

Begreppet *vattenlevande djur* definieras i artikel 4.3 i EU:s djurhälsoförordning som ”djur i alla levnadsstadier, inklusive ägg, mjölke och könsceller, av

- fisk som tillhör överklassen Agnatha och klasserna Chondrichthyes, Sarcopterygii och Actinopterygii,
- vattenlevande blötdjur som tillhör stammen Mollusca,
- vattenlevande kräftdjur som tillhör understammen Crustacea.”

Begreppet *vattenbruk* definieras i artikel 4.6 i EU:s djurhälsoförordning. Där framgår att med vattenbruk avses ”hållning av vattenlevande djur, där djuren förblir en eller flera fysiska eller juridiska personers egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptagningen, utom då vilda vattenlevande djur tas upp eller fångas för att användas som livsmedel och därefter tillfälligt hålls utan utfodring i väntan på slakt”.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013.

Begreppet *vattenbruksdjur* definieras i artikel 4.7 i EU:s djurhälsöförordning som ”alla vattenlevande djur som är föremål för vattenbruk”.

6.1.2 Definitioner i den nationella lagstiftningen

I detta avsnitt följer en redogörelse för vilka definitioner som finns i den svenska lagstiftningen vad gäller vattenbruk och andra relevanta begrepp som på något sätt är relaterade till sådan verksamhet.

Begreppen fisk och fiske

Begreppet *fisk* definieras i 4 § fiskelagen. Där framgår att med fisk avses även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Innan lagen trädde i kraft saknades en definition i lag av begreppet fisk. En definition fanns i fiskeförordningen 1982 men den ansågs i förarbetena till fiskelagen inte täcka allt som kunde vara av intresse för fisket och fiskevården, trots att definitionen innehöll en relativt detaljerad uppräkningslista av olika djurarter.⁵ I förarbetena framhölls vidare att en inte alltför snäv definition av begreppet fisk skulle innebära att nya former av fiske och vattenbruk kan regleras i föreskrifter utan att bestämmelserna om fiskelagstiftningens tillämpningsområde behöver ändras. Samtidigt bedömdes det vara viktigt att en vidgad definition av begreppet fisk inte skulle leda till att regler meddelades avseende djur som normalt inte är föremål för fiske eller vattenbruk. Slutsatsen blev därför att begreppet fisk i fiskelagstiftningens mening skulle utvidgas till att även avse vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Rundmunnar ansågs utan särskilt omnämnande kunna räknas som fisk. Lagstiftaren ansåg däremot att det inte fanns tillräckliga skäl för att låta alger omfattas av fiskelagstiftningen, trots att algerna kunde utnyttjas ekonomiskt och dessutom ansågs ha vital betydelse för djurlivet i vattnen.⁶ Fiskelagen drar således en gräns för tillämpningsområdet mellan djur och andra organismer. Vidare omfattas inte vattenlevande däggdjur som exempelvis säl, valar och uttrar av lagstiftningen. Dessa är i stället föremål för jakt.⁷

⁵ Se 2 § fiskeförordningen (1982:126) där det framgår att vad som sägs om fisk även gäller hummer, kräfta, havskräfta, räka, krabba, bläckfisk, ostron, pärlmussla, blåmussla och nejonöga.

⁶ Prop. 1992/93:232, s. 23 f.

⁷ Wikland, Lars (1967), s. 9. Se även 2 § jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Begreppet fisk definieras även på sina håll i Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets föreskrifter. I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2021:7) om att sätta ut eller flytta fisk i naturen definieras *fisk* som alla utvecklingsstadier av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. I SJVFS 2019:6⁸ definieras *fisk* som levande fisk från och med yngelstadiet. Vidare finns en definition av begreppet *sättfisk* i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2012:17) om ekonomiskt stöd till vattenbruket och fiskerinäringen, som fisk och kräftor som odlas för att senare sättas ut i naturliga fiskevatten eller i konsumtionsfiskodlingar.

Odlad fisk definieras i SJVFS 2019:8⁹ som fisk som hålls för livsmedelsproduktion, utsättning eller avel inför någon av dessa verksamheter.

Fiskelagen innehåller i 5 § även en definition av begreppet *fiske*. Det definieras som verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk. Det tydliggörs i förarbetena till fiskelagen att begreppet fiske inte omfattar hantering av fisk som hålls i fiskodling. Vidare uttalas att skörd av alger faller utanför begreppet.¹⁰

Begreppet vattenbruk

Begreppet vattenbruk är varken definierat i fiskelagen eller i fiskeförordningen. Begreppet förekommer dock i båda författningarna och det finns dessutom bestämmelser i dessa som specifikt reglerar vattenbruk utan att begreppet över huvud taget nämns. Där används i stället varianter av begreppen utplantering, odling, utsättning och flyttning av fisk. Fiskelagen och fiskeförordningen använder begreppet vattenbruk framför allt i sammansättning med andra ord, t.ex. vattenbruksanläggning och vattenbruksprodukter. Vattenbruk förekommer oftare som självständigt begrepp i fiskeförordningen, som också har ordet vattenbruk i titeln.¹¹

Förordning (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden innehåller ingen uttrycklig definition av begreppet vattenbruk. Däremot anges i 1 kap. 4 § i förordningen att övriga ord och uttryck i förordningen har samma betydelse som i för-

⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter om odling av fisk.

⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om slakt och annan avlivning av djur.

¹⁰ Prop. 1992/93:232, s. 63.

¹¹ Förordningen (1994:1716) om fisket, *vattenbruket* och fiskerinäringen.

ordning (EU) 2021/1139¹² och i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken. I förordning (EU) 2021/1139 finns ingen uttrycklig definition av begreppet vattenbruk men den innehåller en hänvisning till definitionerna i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken. Som framgår i ett avsnitt ovan innehåller EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken en definition av begreppet vattenbruk.

I Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets föreskrifter förekommer begreppet vattenbruk i stor utsträckning. Ingen nu gällande myndighetsföreskrift innehåller dock en definition av begreppet vattenbruk. I Jordbruksverkets numera upphävda föreskrifter SJVFS 2014:4¹³ fanns en definition av vattenbruk.¹⁴ Dessa föreskrifter har ersatts av SJVFS 2021:13¹⁵ och där finns i 1 kap. 2 § en hänvisning till betydelsen av ord och uttryck i EU:s djurhälsoförordning, som i sin tur innehåller en definition av vattenbruk.¹⁶ Vidare innehåller Naturvårdsverkets numera upphävda allmänna råd om fiskodling¹⁷ en slags definition av vattenbruk.¹⁸ Vattenbruk som självständigt och sammansatt begrepp förekommer även i andra författningar än i fiskelagstiftningen, men är inte heller definierat i någon av dessa. Begreppet används t.ex. i 3 kap. 5 § miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken anges att med vattenbruk avses i den bestämmelsen biologisk produktion i vattenområden i form av bl.a. odling av musslor och fisk.¹⁹

Vattenbruk har varit föremål för olika statliga utredningar där begreppet har definierats på olika sätt. År 2000 hänvisas i en utredning till en definition på engelska som FAO, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation tagit fram.²⁰ I ett betänkande från år 2009 anges vattenbruk vara odling av fisk, kräftdjur och blötdjur samt alger.²¹

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004.

¹³ Statens jordbruksverks föreskrifter om djurhälsokrav för djur och produkter från vattenbruk.

¹⁴ Uppfödning eller odling av vattenorganismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av dessa organismer utöver miljöns naturliga kapacitet och där organismerna förblir en eller flera fysiska eller juridiska personers egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptagningen.

¹⁵ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

¹⁶ I avsnitt 6.1.1 anges definitionen.

¹⁷ Naturvårdsverkets allmänna råd 93:10, Fiskodling – planering, tillstånd, tillsyn.

¹⁸ Odling av vattenlevande organismer där man genom olika ingrepp såsom avel, utfodring eller skydd från predatorer, kan styra produktionen.

¹⁹ Prop. 1997/98:45, s. 31 f.

²⁰ Ds 2000:42, s. 15.

²¹ SOU 2009:26, s. 45.

I ett betänkande från år 2010 har vattenbruk angetts vara den gemensamma benämningen på odling av fisk, skaldjur, musslor och ostron.²²

Begreppet akvakultur används ibland synonymt med vattenbruk och är det ord som framför allt används i andra delar av världen. Det norska ordet för vattenbruk är ”akvakultur” och det engelska ordet är ”aquaculture”. Att notera är dock att begreppen vattenbruk och akvakultur har delvis olika definitioner i Svenska Akademiens ordlista, där vattenbruk definieras som odling av t.ex. fisk och skaldjur, och där akvakultur definieras som djur- och *växt*odling i vatten.

”Vattenbruk” började användas som begrepp i början av 1980-talet och blev då den svenska motsvarigheten till akvakultur. Benämningen har bedömts fungera väl för att beteckna odling i vatten på samma sätt som jordbruk betecknar odling på land.²³

Begreppet odling

Begreppet odling i meningen odling av fisk m.m. förekommer i både fiskelagen och i fiskeförordningen men ingen av författningarna innehåller en definition av begreppet. Begreppet fiskodling förekommer vidare i miljöprövningsförordningen (2013:251) men utan att definieras. Till skillnad från vad som gäller enligt fiskelagen avses med fiskodling i miljöprövningsförordningen enbart odling av fisk och *inte* odling av vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur.²⁴

Det förekommer definitioner i Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverket föreskrifter. I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:21) om hantering av signalkräfta definieras *odling av signalkräfta* som användandet av metoder som syftar till att öka produktionen utöver naturens naturliga kapacitet. I HVMFS 2021:7²⁵ definieras *odling* som uppfödning av vattenbruksdjur på en anläggning eller i ett område för blötdjursodling. *Odling* definieras i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1995:125) om införsel av fisk, kräftdjur och blötdjur och produkter därav som varje anläggning eller plats där det hålls vattenbruksdjur för odling. En annan

²² SOU 2010:42, s. 107.

²³ SOU 2009:26, s. 52.

²⁴ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledning/provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html>.

²⁵ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om att sätta ut eller flytta fisk i naturen.

definition finns i SJVFS 2019:6²⁶, där *fiskodling* definieras som en anläggning där fisk föds upp eller hålls under kontrollerade former, inklusive alla odlingsenheter som finns inom anläggningen, de fasta inventarierna och övrig utrustning. Vidare finns i SJVFS 2021:13²⁷ en definition av *odling* som uppfödning av vattenbruksdjur på en anläggning eller i ett område för blötdjursodling. Denna definition är ett förtydligande i förhållande till definitionerna som återfinns i EU:s djurhälsoförfordning som föreskrifterna i övrigt hänvisar till. Begreppet odling förekommer där inte som definierat begrepp.

Odlad fisk definieras i SJVFS 2019:8,²⁸ se avsnittet ovan.

Begreppet flyttning

Begreppet flyttning definieras varken i fiskelagen eller i fiskeförordningen. I HVMFS 2019:21²⁹ definieras *flyttning av signalkräfta* som flyttning av signalkräfta från en damm, sjö eller vattendrag till en annan damm eller sjö eller ett annat vattendrag för odling, utsättning eller sumpning³⁰ eller till annan del av en damm, sjö eller ett vattendrag för odling eller utsättning. I HVMFS 2021:7³¹ definieras *flyttning* som fisk som flyttas från ett vattenområde till ett annat för utsättning eller sumpning.

Begreppet *förflyttning* förekommer frekvent som begrepp i EU:s djurhälsoförfordning. Det finns ingen egentlig definition av begreppet i förordningen men begreppet ingår i ett flertal andra definitioner. Begreppet förflyttning förekommer även i Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 2021:13³² men inte heller där är begreppet definierat.

²⁶ Statens jordbruksverks föreskrifter om odling av fisk.

²⁷ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

²⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om slakt och annan avlivning av djur.

²⁹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om hantering av signalkräfta.

³⁰ *Fisksump* är enligt Nationalencyklopedin ”en i vattnet nedsänkt förvaringsanordning för levande fisk och skaldjur”.

³¹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om att sätta ut eller flytta fisk i naturen.

³² Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

Begreppen utsättning och utplantering

Begreppen utsättning och utplantering definieras varken i fiskelagen eller i fiskeförordningen. I HVMFS 2019:21 definieras *utsättning av signalkräfta* som när signalkräfta släpps fri i naturvatten eller i en anlagd damm. I HVMFS 2021:7³³ definieras *utsättning* som fisk som släpps fri i naturen. Begreppet *utplantering* definieras i SJVFS 2019:6³⁴ som när fisk släpps fri i ett vattendrag som inte ingår i en fiskodling.

Utsättning och utplantering av fisk handlar, till skillnad från odling och flyttning av fisk, om att släppa ut fisk i naturen. Denna typ av verksamhet hör inte till vattenbruket men är tillståndspliktig enligt fiskelagstiftningen.

Begreppet vattenlevande djur

I fiskeförordningen och i Jordbruksverkets föreskrifter förekommer begreppet vattenlevande djur. Begreppet definieras däremot inte i fiskeförordningen och förekommer inte alls i fiskelagen. I SJVFS 2013:14³⁵ finns dock en hänvisning till definitionen av vattenlevande djur som finns i artikel 4.3 i EU:s djurhälsoförförordning.³⁶

Begreppet vattenbruksdjur

Begreppet *vattenbruksdjur* förekommer varken i fiskelagen eller i fiskeförordningen. Begreppet förekommer dock i myndigheternas föreskrifter. I SJVFS 1995:125³⁷ finns dessutom en definition av begreppet, som levande odlad fisk inklusive rom och mjölke, levande odlade kräftdjur och blötdjur inklusive dess förstadier samt levande vildfångad fisk, kräftdjur eller blötdjur avsedda att tillföras en odling eller att utplanteras.

³³ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om att sätta ut eller flytta fisk i naturen.

³⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter om odling av fisk.

³⁵ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om förebyggande och särskilda åtgärder avseende hygien m.m. för att förhindra spridning av zoonoser och andra smittämnen

³⁶ Se avsnitt 6.1.1.

³⁷ Statens jordbruksverks föreskrifter om införsel av fisk, kräftdjur och blötdjur och produkter därav.

Begreppen vattenbrukare och vattenbruksföretag

Begreppen vattenbrukare och vattenbruksföretag definieras varken i fiskelagen eller fiskeförordningen. Båda begreppen finns omnämnda i fiskeförordningen men däremot inte i fiskelagen. I förordningen om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden definieras *vattenbruksföretag* som ”företag som bedriver vattenbruk”. Vattenbruk definieras i sin tur i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken.

Definitioner av *vattenbrukare* och *vattenbruksföretag* finns vidare i vissa myndighetsföreskrifter. I Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2021:47) om ekologisk produktion finns en definition av begreppet *vattenbrukare* som aktör eller aktörsgrupp som har vattenbruk. I Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2016:19) om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling definieras *vattenbruksföretag* som företag som bedriver produktion enligt definitionen av vattenbruk i artikel 4 i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken.

Sammanfattning kring använda begrepp

Begreppet *vattenbruk* definieras inom EU:s fiskelagstiftning och EU:s djurhålsolagstiftning. Begreppet har olika innebörd i de olika lagstiftningarna, vilket har samband med att de olika lagstiftningarna har olika syften. De olika definitionerna i EU-rättsakterna får också genomslag i de nationella rättsakterna som är kopplade till dessa. Inte heller inom den nationella lagstiftningen i övrigt finns någon enhetlig definition av begreppet vattenbruk, och ofta används även andra begrepp i lagstiftningen, t.ex. odling.

6.2 Krav i mark- och miljölagstiftningen

Oavsett vilken effekt på miljön som den aktuella vattenbruksverksamheten har, behöver den som vill starta en vattenbruksverksamhet ta hänsyn till regleringen i miljöbalken. Vilka krav som ställs på den som vill starta en vattenbruksverksamhet kan dock variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Vissa verksamheter kan be-

höva förprövas³⁸ innan de får inledas. För vattenbrukets del finns t.ex. bestämmelser om att en fiskodling i större skala kräver tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, vilket vi kommer att återkomma till. Även om det i lagstiftningen inte finns ett direkt krav på att en viss typ av vattenbruksverksamhet kräver tillstånd kan tillsynsmyndigheten ändå under vissa förutsättningar förelägga en vattenbrukare att söka tillstånd.

Vi kommer inleda avsnittet med en kort beskrivning av miljöbalkens syfte och mål och kommer sedan att gå in på krav på tillstånd och anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet i miljöbalken. Vi kommer sedan att gå in på andra tillstånd och dispenser som kan krävas för ett vattenbruk, t.ex. med anledning av platsen som vattenbruket är tänkt att bedrivas inom omfattas av ett områdesskydd. Avslutningsvis kommer vi att gå in på krav på rådighetsmedgivande och särskilda bestämmelser för Sveriges ekonomiska zon.

6.2.1 Något om miljöbalken och dess mål

Det övergripande målet i miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.³⁹ Av förarbeten till balken framgår att riksdagens fastställda miljömål⁴⁰ ger ledning vid tillämpning av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär.⁴¹

Balken ska tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av förorening eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social och kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och

³⁸ Med begreppet förprövas avses i detta betänkande prövning inom ramen för ett tillstånds- eller anmälningsförfarande, se bl.a. rättsfallet MÖD 2013:7 angående Mark- och miljööverdomstolens användning av begreppet förprövning.

³⁹ 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

⁴⁰ Miljömålen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.1.

⁴¹ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 8.

5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.⁴²

Bestämmelsen om hållbar utveckling måste läsas tillsammans med andra bestämmelser i balken. I det avseendet är de allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken särskilt viktiga eftersom de anger de materiella miljökraven.⁴³

Balkens samtliga bestämmelser ska tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses.⁴⁴

6.2.2 Miljöfarlig verksamhet

I 9 kap. miljöbalken finns regler om miljöfarlig verksamhet, vilka kompletteras av bestämmelser i miljöprövningsförordningen.

Med miljöfarlig verksamhet avses

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än det som avses i första punkten eller genom förorening av mark, luft, vattenområde, eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.⁴⁵

Vissa typer av miljöfarliga verksamheter är förbjudna att starta utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts. Vilka dessa är framgår av föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken.

För vattenbrukets del är det förbjudet att utan tillstånd starta en fiskodling eller verksamhet för övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår. Sådan verksamhet klassas som en så kallad B-verksamhet som kräver tillstånd av länsstyrelsen. För fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 1,5 ton men mindre än

⁴² 1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

⁴³ Vi återkommer till dessa bestämmelser i avsnitt 6.2.3 nedan.

⁴⁴ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 8.

⁴⁵ 9 kap. 1 § miljöbalken.

40 ton foder per år används krävs att verksamheten anmäls till tillsynsmyndigheten innan den får starta.⁴⁶

Kravet på tillstånd och anmälan gäller enbart fisk och inte andra vattenlevande organismer.⁴⁷ Även om vattenbruksverksamheten inte är tillstånds- eller anmälningspliktig utifrån de meddelade föreskrifterna får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet förelägga en vattenbrukare att ansöka om tillstånd. Sådant föreläggande kan komma i fråga om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.⁴⁸ En vattenbrukare som ska starta en verksamhet kan också välja att frivilligt ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet.⁴⁹ Tillstånd som söks efter föreläggande från tillsynsmyndigheten eller frivilliga tillstånd kommer vi dock inte att gå närmare in på i den fortsatta framställningen.

Inom en vattenbruksverksamhet kan flera typer av miljöfarliga verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga ingå. Exempel på sådana verksamheter är fiskslakteriverksamhet,⁵⁰ bogsering av fiskkassar samt rengöring och sanering av utrustning. Ingår sådana verksamheter i ett sammanhang där huvudverksamheten är tillståndspliktig, så som en fiskodling i vissa fall är, ska de också omfattas av tillståndsprövningen.⁵¹ Vi kommer i det följande att gå in närmare på frågor om tillstånd och anmälan av miljöfarlig verksamhet.

6.2.3 Tillstånd till miljöfarlig verksamhet

Såsom nämnts i tidigare avsnitt krävs tillstånd för fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår.

Inledningsvis beskrivs bestämmelser avseende miljöbedömning som behöver beaktas inför att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig

⁴⁶ 9 kap. 6 § miljöbalken samt 1 kap. 6 och 10 §§ samt 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen.

⁴⁷ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html>.

⁴⁸ 9 kap. 6 a § miljöbalken. Sådana förelägganden har flera gånger varit föremål för prövning i domstolarna, bl.a. i Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 juni 2022 i mål nr M 12627-20.

⁴⁹ Av 7 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår att sådan ansökan kan göras till länsstyrelsen.

⁵⁰ Slakteriverksamhet är i vissa fall tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet, se 5 kap. 1–3 §§ miljöprövningsförordningen.

⁵¹ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2017 i mål nr M 2620-16 och särskilt mark- och miljödomstolens uttalanden i domskälen.

verksamhet ska upprättas. Vi kommer sedan i stora drag att gå in på ansökan och prövning och reglering i tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Vi kommer även beröra bestämmelser som rör handläggning, överklaganden och ändringar i befintliga tillstånd.

Specifik miljöbedömning

För miljöfarliga verksamheter som ska tillståndsprövas ska en specifik miljöbedömning göras om verksamheten kan antas medföra en *betydande miljöpåverkan*.⁵² Av 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) följer att fiskodling eller övervintring av fisk som är tillståndspliktig, dvs. där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår, ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. En specifik miljöbedömning ska därför göras för en sådan verksamhet.⁵³

Den specifika miljöbedömning ska innebära att

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden
 - a) samråder om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd),
 - b) tar fram en miljökonsekvensbeskrivning, och
 - c) ger in miljökonsekvensbeskrivningen till den som prövar tillståndsfrågan, och
2. den som prövar tillståndsfrågan
 - a) ger tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen, och
 - b) slutför miljöbedömningen.⁵⁴

Samråd

Avgränsningssamrådet ska genomföras inför arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och innebära att den som avser att bedriva verksamheten samråder om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning, de miljöeffekter som verksamheten kan

⁵² 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken.

⁵³ Se avsnitt 4.4.1 angående bestämmelser i MKB-direktivet avseende intensiv fiskodling och medlemsstaternas handlingsutrymme.

⁵⁴ 6 kap. 28 § miljöbalken.

antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.⁵⁵

Avgränsningssamrådet ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten.⁵⁶ I vissa fall ska samråd även hållas med andra länder.⁵⁷

Inför avgränsningssamrådet ska vattenbrukaren ta fram ett underlag som bl.a. ska innehålla uppgift om

- verksamhetens utformning och omfattning,
- verksamhetens lokalisering,
- miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade,
- vad i miljön som kan antas bli betydligt påverkat,
- de betydande miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser, i den utsträckning sådana uppgifter finns tillgängliga,
- åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter, i den utsträckning sådana uppgifter finns tillgängliga, och
- den bedömning som den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gör i frågan om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas.⁵⁸

Uppgifterna i samrådsunderlaget ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att kunna ta ställning till vilken omfattning och detaljeringsgrad miljökonsekvensbeskrivningen bör ha.⁵⁹ Avgränsningssamrådet ska påbörjas och samrådsunderlaget ska lämnas in så god tid att det ger utrymme för ett meningsfullt samråd innan verksamhetsutövaren utformar miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga tillståndsansökan.⁶⁰

⁵⁵ 6 kap. 29 § första stycket miljöbalken.

⁵⁶ 6 kap. 30 § första stycket miljöbalken.

⁵⁷ Se vidare 6 kap. 33 § miljöbalken och kompletterande bestämmelser i 21–25 §§ miljöbedömningsförfordningen.

⁵⁸ 8 § miljöbedömningsförfordningen.

⁵⁹ 9 § miljöbedömningsförfordningen.

⁶⁰ 6 kap. 31 § miljöbalken.

Det är viktigt att principiella beslut om t.ex. lokalisering och verksamhetens utformning inte fattats innan samrådet inleds utan att det finns reella möjligheter för enskilda och myndigheter att komma med synpunkter och påverka projektets utformning. Hur lång tid innan avgränsningssamrådet som underlaget ska lämnas är beroende av underlagets omfattning och komplexitet och får därför avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.⁶¹ Brister i samrådsprocessen kan leda till att miljökonsekvensbeskrivningen underkänns och att ansökan om tillstånd avvisas eller avslås.⁶² I vissa fall kan brister i ett samråd läkas i efterhand, men även detta måste bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.⁶³

Länsstyrelsen ska ha en aktiv roll under samrådet och verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.⁶⁴

Miljökonsekvensbeskrivning

När samrådet har avslutats ska vattenbrukaren ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Denna ska bl.a. innehålla

- uppgifter om verksamhetens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,
- uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten,
- uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,
- en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,
- uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,

⁶¹ Wik (2021), 6 kap. 31 § miljöbalken.

⁶² Se t.ex. rättsfallet MÖD 2003:88.

⁶³ Se t.ex. rättsfallet MÖD 2002:39.

⁶⁴ 6 kap. 32 § miljöbalken.

- uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, och
- en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden.⁶⁵

Uppgifter i miljökonsekvensbeskrivningen ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som, är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder, och behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra.⁶⁶ Ytterligare krav på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll finns i 15–17 §§ miljöbedömningsförordningen.

Ansökan och prövning

Vattenbrukaren ska också ta fram en ansökan för verksamheten. Vad en sådan ska innehålla regleras i 22 kap. 1 § miljöbalken. Av paragrafen framgår att ansökan ska innehålla bl.a. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, uppgifter om utsläppskällor, miljökonsekvensbeskrivning, förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått samt förslag till övervakning och kontroll av verksamheten.⁶⁷ Den som ansöker om tillstånd för en miljöfarlig verksamhet ansvarar för att ansökan är fullständig, dvs. är lämpligt avgränsad och omfattar all den miljöpåverkan som verksamheten kan ge upphov till så att ansökan kan ligga till grund för prövningen och leda fram till den reglering som är nödvändig för att uppfylla miljölagstiftningens krav.⁶⁸ Ansökan och miljökonsekvensbedömningen ska ges in till länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen), som prövar tillståndsfrågan.⁶⁹

Länsstyrelsen ska vid prövning av miljöfarlig verksamhet

⁶⁵ 6 kap. 35 § miljöbalken.

⁶⁶ 6 kap. 37 § miljöbalken.

⁶⁷ Av 19 kap. 5 § 1 framgår att 22 kap. 1 § är tillämplig för ansökan om tillstånd till länsstyrelsen.

⁶⁸ Se rättsfallet MÖD 2011:51.

⁶⁹ Av 3 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer framgår att en miljöprövningsdelegation är ett särskilt organ för länsstyrelsen prövning av frågor om bl.a. tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 8 miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av den paragrafen.

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt ge den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig,
2. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken,
3. hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet, och
4. underrätta den som har gjort en ansökan eller kommit med synpunkter genom någon annan än honom eller henne själv och ge honom eller henne tillfälle att yttra sig om inte annat följer av 25 § förvaltningslagen.⁷⁰

Länsstyrelsen ska även tillämpa ett flertal av bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken som gäller mark- och miljödomstolens handläggning av ansökningsmål, se 19 kap. 5 § miljöbalken.

Prövning gentemot de allmänna hänsynsreglerna

Länsstyrelsen ska vid prövningen av den miljöfarliga verksamheten tillämpa de allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken, som innehåller materiella miljöbestämmelser, och ta ställning till om verksamheten uppfyller bestämmelserna och i så fall bestämma vilka villkor som ska gälla.⁷¹

Det är den som bedriver verksamheten eller vidtar åtgärden som vid tillståndsprövning är skyldig att visa att de förpliktelser som följer av det 2 kap. miljöbalken iakttas.⁷² Denna regel brukar benämnas *bevisbörderegeln* och har starka kopplingar till försiktighetsprincipen, som beskrivs mer utförligt nedan. *Beviskravet*, dvs. hur stark bevisningen behöver vara, kan dock inte fastställas exakt. Detta varierar beroende på miljöriskerna med den tänkta verksamheten och andra omständigheter i det enskilda fallet.⁷³

Fokus i den fortsatta framställningen kommer att vara på de bestämmelser som främst bedöms vara av intresse för vattenbruksverksamheter.

⁷⁰ 19 kap. 4 § miljöbalken.

⁷¹ Michanek och Zetterberg (2021), s. 111.

⁷² 2 kap. 1 § miljöbalken.

⁷³ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 210.

Kunskapskravet

Kunskapskravet framgår av 2 kap. 2 § miljöbalken. I paragrafen ställs krav på att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Av förarbetena framgår bl.a. följande om kunskapskravet. Det är alltid den eventuella effekten av en verksamhet eller åtgärd som är avgörande för vilken kunskap som behövs. Rättsligt bindande krav bör ställas på var och en som utövar verksamhet eller vidtar åtgärder som befaras kunna motverka miljöbalkens mål. Dessa ska skaffa sig den kunskap som behövs för att vidta åtgärder för att begränsa sådan påverkan.⁷⁴

Kunskapskravet förutsågs i förarbetena bl.a. få betydelse vid tillståndsprövningar. Sökanden behöver inför en tillståndsprövning skaffa sig kunskap om både verksamheten och omgivningen för att i ansökan kunna beskriva eventuella miljöeffekter som den ansökta verksamheten riskerar att medföra och vilka möjligheter det finns att begränsa verkningarna. Kunskapskravet kan även preciseras i tillståndsvillkor. Om det är osäkert vilka effekterna på miljön kommer att bli eller osäkert vad utfallet kommer att bli av olika försiktighetsåtgärder, kan slutlig prövning av villkor skjutas på framtiden i avvaktan på ytterligare kunskap om verkningarna.⁷⁵

Kunskapskravet kan också aktualiseras i tillsynsärenden.⁷⁶ Ett föreläggande från en tillsynsmyndighet skulle t.ex. kunna innehålla krav på att personal som utför en viss uppgift har relevant utbildning.⁷⁷

Sammanfattningsvis kan sägas att kunskapskravet innebär att vattenbrukaren ska ha nödvändig kunskap om hur man för verksamheten kan motverka skada och olägenheter för hälsa och miljö.

⁷⁴ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 211.

⁷⁵ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 212.

⁷⁶ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 14.

⁷⁷ Michanek och Zetterberg (2021), s. 116.

*Försiktighetsmått, krav på bästa möjliga teknik
och försiktighetsprincipen*

Enligt 2 kap. 3 § första stycket miljöbalken ska alla som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas *bästa möjliga teknik*.

Av paragrafens andra stycke framgår *försiktighetsprincipen*. Där anges att dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Allmänt om försiktighetsmått

Paragrafen är allmänt hållen och omfattar alla slags försiktighetsmått. De skyddsåtgärder, begränsningar och övriga försiktighetsmått som kan bli aktuella är av skiftande slag och omfattning. Vad som krävs kan variera, exempelvis beroende på ett utsläpps farlighet och omfattning, men det kan också vara beroende av förhållandena där påverkan sker. Samma utsläpp kan få olika konsekvenser i olika områden, både beroende på områdets naturliga karaktär och beroende på tidigare miljöbelastning. Avsikten är att valet av försiktighetsmått ska ske utifrån omständigheterna i varje enskilt fall med hänsyn till de hälso-, miljö- och resurshushållningsintressen som är mest angelägna.⁷⁸

Utöver fastighetsanknuten verksamhet går det enligt bestämmelsen att även ställa krav på verksamheten när det gäller verkningar som uppstår på annat sätt än genom användande av mark, byggnad eller anläggning. Ett sådant exempel är att krav kan ställas på transporter till och från verksamheten.⁷⁹

⁷⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 15 f.

⁷⁹ Ibid.

Bästa möjliga teknik

Kravet på bästa möjliga teknik omfattar både använd teknologi och det sätt på vilken anläggningen konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synvinkel vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga. Det innebär bl.a. att den ska vara tillgänglig, dvs. inte förekomma på experimentstadiet, men den behöver däremot inte finnas i Sverige. Exempel på krav som kan ställas är att en viss reningsutrustning behöver användas vid utsläpp. Det kan dock finnas flera olika tekniska system som håller sådan standard att de kan få användas.⁸⁰

Kravet på bästa möjliga teknik ska läsas tillsammans med skälighetsregeln som framgår av 2 kap. 7 § miljöbalken, som bl.a. innebär att kravet på bästa möjliga teknik som huvudregel ska gälla om det inte är orimligt att uppfylla det, se vidare nedan. Det är verksamhetsutövaren som i enlighet med bevisbörderegeln,⁸¹ ska visa att bästa möjliga teknik kommer att användas eller att kravet i sammanhanget är orimligt att ställa.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden haft frågor om bästa möjliga teknik vid fiskuppfödning uppe för prövning. I ett avgörande från år 2017 uttalade Mark- och miljööverdomstolen att det kunde ifrågasättas om den teknik som ansökan avsåg, öppna kassar som inte ger möjlighet till någon uppsamling eller rening av foderrester och fekalier, utgör bästa möjliga teknik. Domstolen påpekade i sammanhanget att andra typer av verksamheter får tåla höga kostnader för att begränsa sina utsläpp och att det gäller t.ex. vid utsläpp av avloppsvatten från industrier och hushåll.⁸² I ett annat avgörande från år 2018, där ett bolag ansökte om tillstånd för fiskodling i öppna kassar, uttalade domstolen att utredningen i målet stärkte bilden av att det pågår ett teknikskifte för odling av fisk, till förmån för recirkulerade anläggningar (RAS-anläggningar). Mot bakgrund av det ställde domstolen höga krav på bolagets redovisning av alternativa produktionsmetoder. Domstolen bedömde att bolaget i målet inte visat att odling i öppna kassar fortfarande utgjorde bästa möjliga teknik.⁸³ Värt att notera är dock att odling i öppna kassar

⁸⁰ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 16 ff.

⁸¹ För mer information om bevisbörderegeln, se beskrivning tidigare i detta avsnitt.

⁸² Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2017 i mål nr M 2620-16.

⁸³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 mars 2018 i mål nr M 10773-16.

tillåtits i flera senare avgöranden från mark- och miljödomstolarna.⁸⁴ Avgörandena har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen men Mark- och miljööverdomstolen har bara meddelat prövningstillstånd för ett av avgörandena, och i det målet skedde ingen prövning i sak.⁸⁵ Högsta domstolen har dock ändrat ett av Mark- och miljööverdomstolens beslut och meddelat prövningstillstånd vid Mark- och miljööverdomstolen. Högsta domstolen uttalade att i målet aktualiseras bl.a. frågorna om fiskodling i öppna kassar i dagsläget utgör bästa möjliga teknik och – i förekommande fall – om tillståndstiden för sådan verksamhet. Domstolen ansåg att det var av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen.⁸⁶ Målet har ännu inte avgjorts i Mark- och miljööverdomstolen.

Produktvalsprincipen

Av 2 kap. 4 § miljöbalken framgår den så kallade produktvalsprincipen. Enligt paragrafen ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller även varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.⁸⁷

Kemiska produkter och biotekniska organismer har typiskt sett egenskaper som medför risker för hälsa och miljön. Det har därför ansetts motiverat med en särskild paragraf angående produktval för dessa produkter/organismer.⁸⁸ Principen gäller oavsett vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan vidtas under användningen. Begreppet användning innefattar många olika situationer, bl.a. kan alternativt foder behöva användas i en fiskuppfödning med anledning av produktvalsprincipen.⁸⁹ Bestämmelsen kan aktualiseras även i andra situationer inom en vattenbruksverksamhet. Produktvalsprin-

⁸⁴ Se t.ex. Mark- och miljödomstolens vid Östersunds tingsrätt deldom den 16 juli 2021 i mål nr M 1929-20.

⁸⁵ Mark- och miljööverdomstolens beslut den 30 mars 2022 i mål nr M 619-21.

⁸⁶ Högsta domstolens beslut den 15 maj 2023 i mål nr Ö 229-23.

⁸⁷ Definitioner av kemisk produkt och bioteknisk organism finns i 14 kap. 2 § miljöbalken.

⁸⁸ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 229.

⁸⁹ Michanek (2022).

cipen har starka kopplingar till skälighetsregeln i 2 kap. 7 §, som vi återkommer till nedan.

Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen

Hushållnings- respektive kretsloppsprincipen framgår av 2 kap. 5 § miljöbalken. Enligt första stycket ska alla som bedriver en verksamhet hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att

1. minska mängden avfall,
2. minska mängden skadliga ämnen i material och produkter,
3. minska de negativa effekterna av avfall, och
4. återvinna avfall.

Enligt 2 kap. 5 § andra stycket miljöbalken ska i första hand förnybara energikällor användas.

Hushållningsprincipen

Hushållningsprincipen innebär att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt och förbrukningen minimeras.⁹⁰

Kretsloppsprincipen

Kretsloppsprincipen innebär att vad som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt ska kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas.⁹¹

Lokaliseringskravet

Lokaliseringskravet innehåller krav i förhållande till det mark- eller vattenområde som ska väljas för verksamheten eller åtgärden. Enligt 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska en plats väljas som är lämp-

⁹⁰ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 221 f.

⁹¹ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 221.

lig för att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I paragrafens andra stycke anges vissa ramar för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, som också styr valet av plats vid ändrad markanvändning. Av det andra stycket framgår att vid prövning av bl.a. frågor om områdesskydd enligt 7 kap. och vid tillståndsprövning enligt 9 kap. om miljöfarlig verksamhet och 11 kap. om vattenverksamhet ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas bara i de fall som gäller ändrad användning av mark- och vattenområden.

Av paragrafens tredje stycke framgår att tillstånd eller dispens inte får meddelas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Två krav gäller vid lokaliseringsbedömningen

Utifrån hur lokaliseringsregeln i 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken har tolkats i praxis gäller två kumulativa krav.⁹² Det första kravet är att *platsen ska vara lämplig som sådan*. Vid den bedömningen kan den information som hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ger utgöra beslutsunderlag även om de inte är direkt tillämpliga. Även översiktsplaner och havsplaner kan fungera som beslutsunderlag vid lokaliseringsbedömningen, dessa dokument återkommer vi till längre ned i det här avsnittet.

Den andra kravet innebär i princip att *bästa plats från miljösynpunkt ska väljas*. När det finns alternativa platser behöver de därför undersökas och jämföras. Det har i flera fall förekommit att ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken avslagits med hänsyn till att alternativa platser inte utretts i tillräcklig utsträckning av sökanden.⁹³ Vissa verksamheter kan vara beroende av närhet till en hamn eller liknande anläggning. Det kan beaktas vid denna bedömning och bör vara aktuellt för ett flertal vattenbruksverksamheter.

⁹² Michanek (2021), 2 kap. 6 § miljöbalken.

⁹³ Se t.ex. rättsfallet MÖD 2009:48.

Lokaliseringsbedömningen och förhållandet till andra bestämmelser i balken

Valet av plats påverkas även av andra bestämmelser i balken. Bedömningen av kraven i 2 kap. miljöbalken ska vara integrerad och olika försiktighetsmått som kan vidtas på olika platser enligt 2 kap. 3 § miljöbalken kan påverka vilken plats som bedöms mest lämplig för en verksamhet.⁹⁴ Bestämmelser om områdesskydd kan vidare hindra att platsen används för en verksamhet, vilket vi återkommer till under avsnitt 6.2.8 nedan.

I regel gäller bestämmelserna som styr valet av plats parallellt. Om en vattenbruksverksamhet t.ex. är tänkt att placeras direkt utanför ett strandskyddat område, hindrar inte strandskyddsbestämmelserna att verksamheten lokaliseras på den tänkta platsen. Lokaliseringen skulle dock kunna bedömas olämplig efter en prövning mot 2 kap. 6 § miljöbalken om vattenbruksverksamheten skulle motverka syftet med strandskyddet.

Vissa bestämmelser i artskyddsförordningen och vissa miljökvalitetsnormer⁹⁵ kan också hindra att en plats används för ett visst ändamål.⁹⁶ Nedan beskrivs lokaliseringsbedömningens kopplingar till artskyddsfrågor. Miljökvalitetsnormer återkommer vi till senare i detta avsnitt.

Närmare om lokaliseringsbedömningen och artskydd

Även artskyddsfrågor kan aktualiseras vid lokaliseringsprövningen. När det förekommer uppgifter om skyddade arter i området för lokaliseringen har Mark- och miljööverdomstolen uttalat att höga krav ställs på utredningen för att det ska vara möjligt att pröva lokaliseringsfrågan.⁹⁷

Mark- och miljööverdomstolen har i ett annat avgörande uttalat att artskyddsförordningen (2007:845) är att se som en precisering av

⁹⁴ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 20.

⁹⁵ Av 5 kap. 4 § miljöbalken framgår att en myndighet inte får tillåta att en verksamhet påbörjas eller ändras om det, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Vi återkommer till miljökvalitetsnormer längre ned i avsnittet.

⁹⁶ Michanek (2021), 2 kap. 6 § miljöbalken.

⁹⁷ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 oktober 2016 i mål nr M 3668-16.

vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter. En del av prövningen blir att med tillämpning av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen bedöma hur skyddade arter påverkas av den planerade verksamheten.⁹⁸ Enligt fridlysningsbestämmelserna är det bl.a. förbjudet att skada eller förstöra vissa angivna djurarters fortplantningsområden eller viloplatser.⁹⁹

Mark- och miljööverdomstolen har i ytterligare ett avgörande uttalat att utfallet av bedömningen av om skyddade arter påverkas av den planerade verksamheten kan bli att verksamheten, trots planerade försiktighetsmått, bedöms strida mot fridlysningsbestämmelserna. Om det då inte finns förutsättningar för dispens enligt artskyddsförordningen är verksamheten olämpligt lokaliserad och inte tillåtlig.¹⁰⁰ Se vidare i avsnitt 6.2.9 nedan angående artskyddsbestämmelser.

Lokaliseringsbedömningen och översiktsplanering

Genom översiktsplaneringen kan kommunen fysiskt planera vatten i kustområden, så kallat inre vatten, och territorialhavet.¹⁰¹ Territorialhavet omfattar som huvudregel det område som sträcker sig 12 sjömil ut från den så kallade baslinjen.¹⁰² Inre vatten avser det vatten som är mellan land och territorialhavet.

Såsom nämnts ovan kan översiktsplaner vara vägledande i frågor om lokalisering av en verksamhet. Översiktsplanens syfte är att bl.a. att ge vägledning för hur mark- och vattenområden ska användas. Översiktsplanen ska visa hur kommunen tänker ta hänsyn till allmänna intressen samt hur riksintressen ska tillgodoses och hur miljökvalitetsnormer¹⁰³ enligt 5 kap. miljöbalken ska följas.¹⁰⁴

⁹⁸ Se MÖD 2013:13.

⁹⁹ Se 4a §§ artskyddsförordningen. Flera vattenlevande djurarter omfattas.

¹⁰⁰ Se rättsfallet MÖD 2014:47.

¹⁰¹ Enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen ska varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan. Enligt 1 § lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner omfattar Sveriges sjöterritorium inre vatten och territorialhavet. Se även Boverkets information om översiktsplanering, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/hav/kommunal/>.

¹⁰² I 1–4 §§ lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner finns bestämmelser om Sveriges sjöterritorium. Av bestämmelserna följer att baslinjen som huvudregel går längs med strandlinjen vid kuster som saknar öar. Om det finns öar längs med kusten går baslinjen normalt sett mellan en tänkt linje mellan de yttersta öarna.

¹⁰³ Miljökvalitetsnormer återkommer vi till längre ned i detta avsnitt.

¹⁰⁴ 3 kap. 4 § plan- och bygglagen.

I översiktsplaneringen kan områden där förutsättningar för vattenbruk är goda pekats ut av kommunen. Kommunen kan också redogöra för sin syn på avvägningen mot andra allmänna intressen.¹⁰⁵

Såsom nämnts tidigare kan översiktsplaner vara vägledande men de är dock inte rättsligt bindande. Avvägningen om platsen är lämplig görs alltid i det enskilda fallet.¹⁰⁶

Lokaliseringsbedömningen och havsplanering

Utöver den kommunala planeringen av vattenområden som vi nämnt i avsnittet ovan så finns det statlig planering av *havs*områden. Även denna planering kan vara av betydelse vid lokaliseringsbedömningen.

Enligt 4 kap. 10 § miljöbalken ska det finnas en havsplan för Bottniska viken, Östersjön respektive Västerhavet.¹⁰⁷ Havsplanerna, som ska beslutas av regeringen, ska omfatta Sveriges ekonomiska zon¹⁰⁸ samt de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav från en nautisk mil utanför baslinjen.¹⁰⁹ I territorialhavet kan det därför finnas både översiktsplaner och havsplaner. Havsplanerna ska ge vägledning till myndigheter och kommuner vid planläggning och prövning av anspråk på att använda områden som omfattas av havsplanerna,¹¹⁰ och har alltså företräde framför översiktsplanerna där det finns överlappning mellan dessa.¹¹¹

Havsplanerna ska bidra till att

- god miljöstatus i havsmiljön nås och upprätthålls,
- havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar kan utvecklas, och

¹⁰⁵ Boverket har vägledningsansvar för frågor som rör översiktsplanering och har information om vattenbruk i översiktsplaneringen på sin webbplats, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmanna-intressen/hav/maritima-naringar/vattenbruk/>.

¹⁰⁶ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 november 2015 i mål nr M 3352-15.

¹⁰⁷ Närmare reglering av uppdelningen mellan Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet finns i 2 § havsplaneringsförordningen (2015:400).

¹⁰⁸ Se 1 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

¹⁰⁹ Närmare reglering av baslinjen finns i 4 § lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

¹¹⁰ 4 kap. 10 § miljöbalken.

¹¹¹ Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet – statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 165. Havsplanerna finns tillgängliga på Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledning/havsplaner.html>.

- samexistens främjas mellan olika verksamheter och användningsområden.

Planerna ska även vara förenliga med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.¹¹²

Havs- och vattenmyndigheten, har ansvaret för att ta fram förslag till havsplaner och ska vid framtagandet samverka med ett flertal myndigheter, bl.a. Boverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna. Havs- och vattenmyndigheten ska även ge kommuner och regioner som kan beröras av en havsplan tillfälle att medverka i arbetet med att ta fram förslag till en sådan plan. När andra länder kan vara berörda ska myndigheten därutöver verka för ett samarbete med dessa länder vid framtagandet.¹¹³ Allmänheten ska få yttra sig över förslag på havsplanerna och om en plan kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska en strategisk miljöbedömning av planen göras.¹¹⁴

De första havsplanerna beslutades av regeringen den 10 februari 2022. Ett av tio planeringsmål vid framtagandet av havsplanerna var ”att skapa beredskap för framtida etablering av hållbart vattenbruk”.¹¹⁵ I havsplanerna har inga specifika avgränsade områden anvisats för vattenbruk utan havsplanerna har i detta läge endast skapat beredskap för vattenbruk inom planområdet.¹¹⁶

Skälighetsregeln – rimlighetsavvägning

Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår den så kallade *skälighetsregeln*. Enligt första stycket i paragrafen gäller kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket¹¹⁷ i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Särskild hänsyn ska vid bedömningen tas till nyttan av skydds-

¹¹² Se 4 § havsplaneringsförordningen, där anges vad planen ska bidra till och att förslaget ska vara förenligt med 3 och 4 kap. miljöbalken.

¹¹³ 5–12 §§ havsplaneringsförordningen.

¹¹⁴ 13–15 §§ havsplaneringsförordningen och 6 kap. 3 § miljöbalken.

¹¹⁵ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/havsplaner/overgripande-vagledning.html>.

¹¹⁶ Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet – statlig planering i territorialhav och ekonomisk zon 2022, s. 55. Havsplanerna finns tillgängliga på Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/havsplaner.html>. Regleringen i den ekonomiska zonen återkommer vi till i avsnitt 6.2.12.

¹¹⁷ De nämnda bestämmelserna avser kunskapskravet (2 §), försiktighetsmått, krav på bästa möjliga teknik och försiktighetsprincipen (3 §), produktvalsprincipen (4 §), hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen (5 §) samt lokaliseringskravet (6 § första stycket). Dessa behandlas tidigare i detta avsnitt.

åtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska hänsyn även till det förhållandet vid avvägningen.

Av andra stycket i paragrafen framgår ett viktigt undantag från skälighetsregeln. Trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken, som rör miljökvalitetsnormer.

Kravet på att försiktighetsmått inte ska vara orimligt (första stycket)

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § första stycket innebär att en avvägning ska göras mellan miljöhänsyn och andra hänsyn när kraven på en verksamhet ska bedömas. I förarbeten uttrycks att kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna ska vara motiverad från miljösynpunkt, vilket innebär att proportionen mellan den nytta som skyddsåtgärden eller försiktighetsmålet medför inte får vara orimlig med hänsyn till den kostnad åtgärden föranleder.¹¹⁸ Även andra intressen än ekonomiska kan dock beaktas enligt bestämmelsen.¹¹⁹

Det är alltid förhållandena i det enskilda fallet som är avgörande vid avvägningen. Vid avvägningen ska man t.ex. ta hänsyn till sannolikheten för att en olägenhet ska uppkomma, hur allvarlig olägenheten kan bli (farlighet och omfattning) och känsligheten i det område eller hos de individer som kan bli berörda.¹²⁰ Särskilda krav kan t.ex. behöva ställas i ett hårt belastat område.¹²¹

Skulle kraven som ställs enligt 2–5 §§ och 6 § första stycket bedömas för hårda ska kraven sänkas, om inte undantaget avseende miljökvalitetsnormer som beskrivs nedan är tillämpligt.

¹¹⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 25.

¹¹⁹ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 207.

¹²⁰ Michanek (2021), 2 kap. 7 § miljöbalken.

¹²¹ I prop. 1997/98:45, Del 2, s. 25, nämns exempel på sådan hänsyn.

Högre krav kan i vissa fall ställas med anledning av miljökvalitetsnormer (andra stycket)

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska högre krav än i första stycket i vissa fall ställas när det är motiverat utifrån bestämmelser om miljökvalitetsnormer. För vattenbrukets del är miljökvalitetsnormer för vatten av särskilt intresse. Dessa regleras i 5 kap. 4 § miljöbalken. Av den bestämmelsen framgår bl.a. att en myndighet inte får tillåta att en verksamhet påbörjas eller ändras om det, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

När det gäller formuleringen i 2 kap. 7 § andra stycket så avviker den från övriga formuleringar i kapitlet. Trots att det inte nämns uttryckligen i lagtexten får myndigheterna anses ha bevisbördan för att hårdare krav enligt det andra stycket ska ställas.¹²² Miljökvalitetsnormer behandlas vidare nedan.

Stoppregeln

För det fall en verksamhet befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som kan krävas enligt balken vidtas, får verksamheten bedrivas endast om regeringen bedömer att det finns särskilda skäl, se 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken. Enligt paragrafens andra stycke får en verksamhet inte bedrivas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt.¹²³ Regleringen i första och andra styckena gäller dock inte om regeringen i vissa situationer har tillåtit verksamheten, se 2 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken.

Paragrafen anger den högsta störningsnivå som normalt kan godtas enligt balken och kan alltså stoppa en verksamhet i vissa fall, även

¹²² Prop. 2009/10:184, s. 73. Se ovan i avsnittet "Prövning gentemot de allmänna hänsynsreglerna" för mer information om bevisbörderegeln.

¹²³ Enligt 2 kap. 10 § miljöbalken kan regeringen som huvudregel tillåta en verksamhet av synnerligen betydelse från allmän synpunkt, även om förutsättningarna är sådana som nämns i 2 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

i situationer när bästa möjliga teknik används.¹²⁴ Denna bestämmelse torde sällan aktualiseras för vattenbrukets del, vi kommer därför inte att gå in närmare på den.

Prövning gentemot hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken

Såsom nämnts i avsnittet om lokaliseringskravet ovan kan hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken innehålla viktig information vid prövningen av om en plats är lämplig för en verksamhet enligt 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Hushållningsbestämmelserna är också direkt tillämpliga när det är fråga om ändrad mark- eller vattenområdesanvändning vid bl.a.

- tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet (9 kap. miljöbalken) respektive vattenverksamhet (11 kap. miljöbalken),
- bedömningar av anmälningar om miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet, och
- prövningar av frågor enligt 7 kap. miljöbalken, såsom t.ex. dispens från ett områdesskydd.¹²⁵

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser syftar till att främja en användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som innebär en långsiktigt god hushållning utifrån ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt.¹²⁶ Hushållningsbestämmelserna fungerar liksom hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken som grundläggande materiella miljöregler i balken men fokuserar till skillnad mot bestämmelserna i 2 kap. endast på användningen av mark- och vattenområden.¹²⁷

¹²⁴ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 17.

¹²⁵ 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

¹²⁶ Regeringsbeslut den 19 december 2013, dir. 2013:126.

¹²⁷ Michanek och Zetterberg (2021), s. 150. Bestämmelserna i 3 och 4 kap. i miljöbalken ska i vissa fall också tillämpas vid tillståndsprövningar enligt andra författningar, t.ex. enligt plan- och bygglagen. Bestämmelserna har därutöver stor betydelse vid den fysiska planeringen av mark- och vattenområden.

3 kap. miljöbalken – de grundläggande hushållningsbestämmelserna

I 3 kap. miljöbalken finns de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden. Dessa omfattar användning av olika typer av mark- och vattenområden oavsett var i Sverige de finns.

God hushållning berörs i 3 kap. 1 § miljöbalken. Av paragrafen framgår att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företrädare ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

I 3 kap. 2–9 §§ miljöbalken finns bestämmelser om särskilda markanvändningsintressen. Här kan nämnas att det av 3 kap. 3 § miljöbalken framgår att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga ut ekologisk synpunkt så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Här kan noteras att vattenbruk särskilt nämns i 3 kap. 5 § miljöbalken. Enligt första stycket ska mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för *vattenbruk* så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra näringarnas bedrivande. Enligt andra stycket framgår vidare att områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket. Här kan noteras att områden för vattenbruk inte har ansetts vara något riksintresse.

En ytterligare bestämmelse som kan nämnas i sammanhanget är 3 kap. 6 § miljöbalken. Av första stycket framgår bl.a. att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Av andra stycket framgår att områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Olika sektorsmyndigheter har ansvar att precisera vilka områden som är av riksintressen i visst avseende, se 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Här kan som exempel nämnas att Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten inom sina respektive områden ska precisera vilka områden som är av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Besluten från sektors-

myndigheterna är dock inte rättsligt bindande, utan det är alltid prövningsmyndigheten som i varje enskilt fall avgör om ett område är att anse som ett riksintresse för ett visst ändamål enligt 3 kap. miljöbalken eller inte.¹²⁸

4 kap. miljöbalken – de särskilda hushållningsbestämmelserna

4 kap. miljöbalken innehåller ”särskilda” bestämmelser för hushållning med mark och vatten. I kapitlet skyddas områden som i sin helhet är av riksintresse på grund av sina natur- eller kulturvärden eller för sin betydelse för friluftslivet. De geografiska områdena som skyddas är uppräknade i kapitlet och har ett grundläggande skydd mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön¹²⁹ som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden.¹³⁰

En stor skillnad mellan regleringen i 3 kap. och 4 kap. miljöbalken är att riksdagen i 4 kap. bestämt vilka områden som ska omfattas av skydd.¹³¹ Här finns alltså inte samma rättsliga osäkerhet angående vilka områden som omfattas.¹³² Det kan dock uppstå frågor när det gäller avgränsningen av de geografiska gränserna t.ex. var gränsen för skärgården i Bohuslän som nämns i 4 kap. 2 § miljöbalken går.¹³³

Vattenbruk som påtagligt kan skada de uppräknade områdenas bevarandevärden kan alltså komma att hindras enligt bestämmelserna.

Prövning gentemot bestämmelser om miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer kan vara av stor betydelse när det görs en tillståndsprövning av vattenbruk enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet och har medfört att vissa fiskuppfödningens verksamheter har nekats tillstånd.

¹²⁸ Michanek och Zetterberg (2021), s. 160.

¹²⁹ Uttrycket ”exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön” ska enligt förarbeten tolkas vitt, se prop. 1985/86:3, s. 156.

¹³⁰ 4 kap. 1 § miljöbalken.

¹³¹ Eftersom det är riksdagen som beslutat om vilka områden som omfattas är det även riksdagen som beslutar om ändringar avseende områdena.

¹³² Svenning (2017), 4 kap. 1 § miljöbalken.

¹³³ Michanek och Zetterberg (2021), s. 167.

Allmänt om miljökvalitetsnormer

Miljökvalitetsnormer (MKN) är föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet som ska komplettera hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.¹³⁴ Avsikten är att föreskrifterna ska kunna användas för att komma tillrätta med rådande miljöproblem men även för att undvika framtida miljöproblem och uppnå de miljömål som satts.¹³⁵

Miljökvalitetsnormerna tar till skillnad från många andra miljörättsliga bestämmelser sikte på tillståndet i miljön och inte krav som kan ställas på olika källor som kan påverka miljön. Tanken är att de olika typerna av bestämmelser ska komplettera varandra.

I förarbetena beskrivs miljökvalitetsnormer som inte enbart ett värde eller nivå utan som ett regelkomplex som på olika sätt ska omsättas i krav på myndigheter och kommuner som ansvarar för att miljökvalitetsnormerna följs.¹³⁶ Miljökvalitetsnormerna innehåller alltså i sig inga handlingsregler för den som vill starta ett vattenbruk.

Med anledning av miljökvalitetsnormerna kan myndigheter, kommuner och domstolar ställa vissa krav på verksamheten. Såsom nämnts tidigare kan miljökvalitetsnormer t.ex. medföra att hårdare krav i vissa fall kan ställas än vad som annars skulle ha varit fallet.

Det finns flera olika typer av miljökvalitetsnormer. Av störst betydelse för den som vill starta en vattenbruksverksamhet bör de så kallade gränsvärdesnormerna vara. Dessa miljökvalitetsnormer anger ”föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder”, se 5 kap. 2 § 1 miljöbalken. För vattenbrukets del är miljökvalitetsnormerna för vatten av huvudsakligt intresse, både de som gäller för ytvatten och de som gäller för grundvatten. Det kan också noteras att det finns särskilda miljökvalitetsnormer som gäller för fisk- och musselvatten.¹³⁷ Utredningen har i den fortsatta framställningen valt att fokusera på miljökvalitetsnor-

¹³⁴ Wik (2022).

¹³⁵ SOU 2020:83, Volym 1, s. 439 f.

¹³⁶ Prop. 2009/10:184, s. 35 f. Att myndigheter och kommuner har ansvar för att miljökvalitetsnormerna följs framgår av 5 kap. 3 § miljöbalken.

¹³⁷ Bestämmelser finns i förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten.

mer för ytvattenförekomster, vilka har bedömts vara av störst intresse för vattenbrukets del.¹³⁸

Miljökvalitetsnormer för ytvatten

För att underlätta förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön har Sveriges landområden och kustvattenområden¹³⁹ delats in i fem zoner:

- Bottenvikens vattendistrikt,
- Bottenhavets vattendistrikt,
- Norra Östersjöns vattendistrikt,
- Södra Östersjöns vattendistrikt, och
- Västerhavets vattendistrikt.

En länsstyrelse i varje distrikt är vattenmyndighet med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i distriktet.¹⁴⁰ Vattendelegationen¹⁴¹ vid vattenmyndigheten inom respektive distrikt beslutar om kvalitetskraven, både ekologiska och kemiska krav,¹⁴² för varje ytvattenförekomst inom distriktet.¹⁴³ Kraven ska ställas så att tillståndet i vattenförekomsten inte försämras.¹⁴⁴ Huvudregeln är att alla vattenförekomster ska nå det som inom vattenförvaltningen kallas för god status. Särskilda bestämmelser gäller dock för konstgjorda vattenförekomster eller vattenförekomster som är kraftigt modifierade.¹⁴⁵

¹³⁸ Miljökvalitetsnormer för vatten kan bl.a. omfatta ytvattenförekomster (sjöar, vattendrag och kustvatten) och grundvattenförekomster, se 4 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

¹³⁹ Vad som avses med kustvatten framgår av 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen, där anges att med kustvatten avses vatten som finns från kusten till de särskilda avgränsningslinjerna en nautisk mil räknat från baslinjerna enligt lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner, undantaget vatten i övergångszon och grundvatten.

¹⁴⁰ 5 kap. 14 § miljöbalken.

¹⁴¹ 15 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁴² För närmare reglering av klassificering, se Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten;

¹⁴³ Här kan noteras att Havs- och vattenmyndigheten har vägledningsansvar om hur miljökvalitetsnormer fastställs och hur de ska beaktas vid tillsyn. Att myndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken inom sitt ansvarsområde framgår av 3 kap. 5 § miljöutredningsförordningen.

¹⁴⁴ 4 kap. 1 och 2 §§ vattenförvaltningsförordningen.

¹⁴⁵ 4 kap. 3 och 4 §§ vattenförvaltningsförordningen.

*Prövning av en ny verksamhet som kan påverka
en miljökvalitetsnorm*

En myndighet får inte tillåta att en verksamhet påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö-kvalitetsnorm, se 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken. Vid prövning för ett nytt tillstånd ska vidare de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr, se 5 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

Paragrafen har tillkommit efter den så kallade Weserdomen från EU-domstolen.¹⁴⁶ Av domen följer att medlemsstaterna är skyldiga att inte ge tillstånd till verksamheter som riskerar att orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller äventyra uppnåendet av god status vid den tidpunkt som anges i det så kallade ramvattendirektivet.¹⁴⁷ Enligt EU-domstolen föreligger det en försämring så fort statusen hos minst en av de ekologiska kvalitetsfaktorerna blir försämrade med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet.

Det så kallade ”icke-försämringskravet” som framgår av 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken har endast bedömts gälla i förhållande till miljökvalitetsnormer som har sitt ursprung i ramvattendirektivet.¹⁴⁸ Miljökvalitetsnormerna för havsmiljön och som har sitt ursprung i havsmiljödirektivet har alltså inte ansetts omfattas av detta krav.¹⁴⁹

Frågan om påverkan på miljökvalitetsnormer har varit föremål för prövning i ett flertal mål om tillstånd till fiskodling på senare år, bl.a. i MÖD 2017:21 och MÖD 2017:22.¹⁵⁰

¹⁴⁶ EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål C-461/13.

¹⁴⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

¹⁴⁸ SOU 2020:83, Volym 1, s. 455.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Här kan nämnas att en landbaserad fiskodlings påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten var uppe för prövning i Mark- och miljödomstolens vid Vänersborgs tingsrätt dom den 12 december 2022 i mål nr M 1570-21.

Tillståndstid och villkor m.m.

Vad ett tillstånd ska innehålla framgår av 22 kap. 25 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen ska domen i förekommande fall innehålla bestämmelser om bl.a. den tid som tillståndet ska gälla, verksamhetens ändamål och läge samt villkor. När det finns skäl för det får provningsmyndigheten förordna att tillståndet till verksamhet får tas i anspråk även om domen inte vunnit laga kraft, så kallat verkställighetsförordnande.¹⁵¹

Villkor

Vid prövningen av om villkor ska meddelas har bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken, som beskrivs tidigare i avsnittet, stor betydelse. När det finns risk att en verksamhet skadar miljön bör provningsmyndigheten med stöd av dessa bestämmelser ställa krav på skadeförebyggande åtgärder i villkor i beslutet om tillstånd. I vissa fall kan slutliga villkor för verksamheten sättas först efter en provotid där en utredning görs, i sådana fall kan provningsmyndigheten föreskriva om provotidsvillkor. Provningsmyndigheten har även möjlighet att föreskriva om *kompensationsåtgärder* enligt 16 kap. 9 § miljöbalken.¹⁵² Med stöd av denna bestämmelse kan det i ett beslut om tillstånd föreskrivas en skyldighet för vattenbrukaren att utföra eller bekosta särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Vid bedömningen av om krav på kompensationsåtgärder ska ställas har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför samt vilken nytta ett krav på åtgärder skulle medföra.¹⁵³

Kompensationsåtgärder kommer i fråga först när provningsmyndigheten konstaterat att tillstånd kan lämnas och kan alltså *inte* i sig göra att tillstånd lämnas.¹⁵⁴ Ett exempel där kompensationsåtgärder föreskrivits är i rättsfallet MÖD 2005:5, som rörde tillstånd till uppfödning i kasse av regnbågslax. Vattenbrukaren var enligt det tillståndet skyldig att utföra kompensationsåtgärder i form av anläggande av

¹⁵¹ 19 kap. 5 § och 22 kap. 28 § första stycket miljöbalken.

¹⁵² Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 18.

¹⁵³ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 209.

¹⁵⁴ Wik (2021), 16 kap. 9 § miljöbalken.

våtmarker, i syfte att motverka en ökning av kvävebelastningen i Västerhavet.¹⁵⁵

Enligt 16 kap. 3 § miljöbalken får tillstånd eller dispenser enligt balken¹⁵⁶ för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer *säkerhet* för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.¹⁵⁷ Säkerheten ska enligt bestämmelsen prövas av tillståndsmyndigheten och godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerhet kan också ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet enligt vad som framgår av bestämmelsen.

Krav på säkerhet föreskrivs som villkor i tillståndet eller dispensen. Genom att ställa krav på säkerhet kan samhället skyddas från att behöva stå kostnaden för efterbehandling i situationer där verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller annars inte kan fullgöra sina skyldigheter. I de situationerna ska säkerheten kunna tas i anspråk.¹⁵⁸ Även 16 kap. 6 § miljöbalken, som rör en sökandes tidigare underlåtenheter, har vissa kopplingar till krav på säkerhet. Om en sökande inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd eller dispens eller underlåtit att söka om nödvändigt tillstånd eller dispens kan prövningsmyndigheten enligt bestämmelsen vägra sökanden ett nytt sådant.

Normalt sett ska det inte göras någon utredning om tidigare misskötsamhet utan detta utreds endast om det framkommit någon särskild omständighet som tyder på att tidigare tillstånd/dispens inte följts eller inte sökts när det krävts. En bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet ska alltid göras.¹⁵⁹

Tidsbegränsning

Av 16 kap. 2 § miljöbalken framgår att tillstånd, godkännande eller dispenser som har meddelats med stöd av balken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken får ges för begränsad tid. Detta är en generell bestämmelse som gäller för alla tillstånd, godkän-

¹⁵⁵ Det kan dock noteras att villkor om sådana kompensationsåtgärder inte finns i nuvarande tillstånd för verksamheten.

¹⁵⁶ Även tillstånd/godkännanden/dispenser enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken omfattas av denna bestämmelse.

¹⁵⁷ Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet enligt bestämmelsen.

¹⁵⁸ Wik (2021), 16 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁵⁹ Wik (2021), 16 kap. 6 § miljöbalken.

nanden och dispenser enligt balken. Om tillstånd/godkännande/dispens tidsbegränsas innebär det att en ny prövning måste ske för att verksamheten ska få fortsätta efter att tiden har gått ut.

Förarbetena fokuserar på möjligheten att tidsbegränsa tillstånd. Där anges att en fördel med tidsbegränsade tillstånd är att det blir automatiska och regelbundna omprövningar av verksamheten där även villkoren i tillstånden kan uppdateras.¹⁶⁰ Regelbunden omprövning förbättrar t.ex. möjligheterna att kravet i 2 kap. 3 § miljöbalken om bästa möjliga teknik efterlevs. En annan fördel med tidsbegränsade tillstånd som tas upp i förarbetena är att verksamhetsutövaren, när tillståndet går ut, är tvungen att göra en ny ansökan och därmed måste ge in den utredning som behövs. Det underlättar tillsynsmyndigheternas arbete. I förarbetena nämns att en tidsbegränsning om tio år kan vara lämplig för verksamheter med kraftig miljöpåverkan.¹⁶¹

Möjligheten till tidsbegränsning bör enligt förarbetena i stor utsträckning kunna tillämpas vid olika former av miljöfarlig verksamhet.¹⁶² Eftersom tillstånd till vattenverksamheter i regel innebär att ett nytt naturtillstånd¹⁶³ inträder är det dock inte alltid lämpligt att tidsbegränsa tillstånd till vattenverksamhet, men den möjligheten finns ändå enligt lagstiftningen.¹⁶⁴

I praxis har frågan om tidsbegränsning bl.a. varit uppe för prövning i ett mål som rörde tillstånd till vindkraftsverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen uttalade i målet att ett tillstånd till vindkraftsverksamhet normalt bör tidsbegränsas. Som skäl för tidsbegränsningen anfördes att bl.a. teknisk utveckling och ökade kunskaper kunde komma att leda till ändrade miljökrav och att det därför borde finnas en möjlighet att skärpa villkoren vid en förnyad tillståndsprövning. Domstolen gjorde även uttalanden om vad som ska beaktas vid bedömningen av vilken tillståndstid som bör gälla. Utöver skälen för att tidsbegränsa tillståndet bör man även beakta installationens tekniska livslängd och värdet av att den plats som ändå tagits i anspråk för verksamheten utnyttjas på ett sätt som är effektivt ur energi-

¹⁶⁰ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 344 f.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ För mer information om hur begreppet nytt naturtillstånd kan tolkas, se t.ex. Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/lagar-och-regler/provningsarenanden/takter/begreppet-nytt-naturtillstand/>.

¹⁶⁴ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 204.

användningssynpunkt och hushållningsperspektiv.¹⁶⁵ I målet bestämdes tillståndstiden till 35 år från det att domen vunnit laga kraft.

Tillstånd till fiskodlingar tidsbegränsas ofta och det har i praxis varit vanligt med tidsbegränsningar om ca tio år. Det kan i sammanhanget noteras att Högsta domstolen i maj i år meddelat prövningstillstånd i ett mål i Mark- och miljööverdomstolen som rörde tillstånd till fiskodling i öppna kassar. Högsta domstolen uttalade att i målet aktualiseras bl.a. frågorna om fiskodling i öppna kassar i dagsläget utgör bästa möjliga teknik och – i förekommande fall – om tillståndstiden för sådan verksamhet.¹⁶⁶ Målet har ännu inte avgjorts i Mark- och miljööverdomstolen.

Prövningsmyndighet och avgifter

Såsom nämnts tidigare i detta avsnitt är det miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen som prövar tillstånd till miljöfarlig verksamhet för fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår. När det gäller prövningsavgiften för verksamheten gäller olika bestämmelser beroende på om verksamheten redan i dag omfattas av ett tillstånd eller inte. Beloppet varierar även beroende på om länsstyrelsen ansvarar för tillsyn eller inte. För en verksamhet som avser starta beräknas prövningsavgiften med 45 kronor per ton foderförbrukning per kalenderår för det fall länsstyrelsen är tillsynsmyndighet och med 15 kronor per ton foderförbrukning per kalenderår om det är någon annan än länsstyrelsen som har ansvaret för tillsynen. Den totala prövnings- och tillsynsavgiften får dock uppgå till högst 70 000 kronor.¹⁶⁷

Naturvårdsverket har i en rapport från mars 2022 föreslagit att avgiftskonstruktionen för fiskodling ska ändras för att följa modellen med ansökningsavgifter respektive årliga tillsynsavgifter som för övriga miljöfarliga verksamheter. Enligt myndighetens förslag bör ansökningsavgifter och årliga tillsynsavgifter delas in i fem avgiftsnivåer, där avgiftsnivåerna knyts till mängden foderförbrukning per år.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 augusti 2014 i mål nr M 9473-13.

¹⁶⁶ Högsta domstolens beslut den 15 maj 2023 i mål nr Ö 229-23.

¹⁶⁷ 2 kap. 2 och 3 §§ förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Länsstyrelsen ska fatta beslut om prövnings- och tillsynsavgiften och betalning ska ske från och med det kalenderår som följer efter det att tillstånd till verksamheten gavs.

¹⁶⁸ Naturvårdsverkets skrivelse den 28 mars 2022, ärendenr NV-04185-20, s. 40 f.

Övriga handläggningsbestämmelser m.m.

Länsstyrelsen får i ett ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet även handlägga ett ärende som skulle ha prövats av kommunen.

För det fall vattenbrukaren ansöker till mark- och miljödomstolen om tillstånd till vattenverksamhet kan frågan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas inom ramen för det målet. Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan i en sådan situation göras direkt till mark- och miljödomstolen.¹⁶⁹

För det fall en ansökan redan getts in till en kommun eller länsstyrelse i de situationer som beskrivs i styckena ovan kan prövningsmyndigheten även självantagit ta till sig prövningen. Kommunen eller länsstyrelsen är i en sådan situation skyldig att lämna över ärendet.¹⁷⁰

Överklagandebestämmelser m.m.

Länsstyrelsens avgörande i ett ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet får överklagas till mark- och miljödomstolen, vars avgörande får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen som sista instans.¹⁷¹

Beslut eller domar i ärenden eller mål om miljöfarlig verksamhet får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot.¹⁷² Enligt miljöbalken kan även ideella föreningar eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen i vissa fall överklaga beslut eller domar.¹⁷³

De myndigheter och den kommun som har möjlighet att föra talan i ett ansökningsmål hos mark- och miljödomstolen, dvs. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen har även ansetts ha rätt att överklaga domstolens och länsstyrelsens avgörande.¹⁷⁴

¹⁶⁹ 21 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁷⁰ 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁷¹ 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken och 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar.

¹⁷² 16 kap. 12 § miljöbalken och 9 kap. 2 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

¹⁷³ Ytterligare krav ställs i 16 kap. 13 § miljöbalken.

¹⁷⁴ 19 kap. 5 § 5 och 22 kap. 6 § miljöbalken.

Ändringar i befintligt tillstånd

Den som vill ändra en verksamhet som har fått tillstånd kan, beroende av omfattningen av ändringen, behöva göra en ansökan om ändringstillstånd.¹⁷⁵

6.2.4 Anmälan om miljöfarlig verksamhet

Såsom nämnts tidigare i det här avsnittet krävs att en anmälan till tillsynsmyndigheten görs för en fiskodling där mer än 1,5 ton men mindre än 40 ton foder per år används, innan verksamheten får starta.¹⁷⁶

Anmälan och prövning

Anmälan ska vara skriftlig och ska ges in till myndigheten i *god tid* innan verksamheten ska påbörjas. En anmälningspliktig verksamhet får enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat. Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att myndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens art, omfattning och miljöeffekter. För fiskodling och vissa andra uppräknade verksamheter krävs dessutom att anmälan ska innehålla vissa andra uppgifter som normalt ingår i ett samrådsunderlag.¹⁷⁷

När myndigheten fått in en anmälan ska den genast skicka en kopia av handlingarna till länsstyrelsen.¹⁷⁸ De statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ska på lämpligt sätt och i skälig omfattning ges tillfälle att yttra sig över anmälan.¹⁷⁹ Vid myndighetens prövning ska den ta ställning till om fiskodlingsverksamheten behöver tillståndsprövas. Om myndigheten bedömer att fiskodlingsverksamheten kan antas

¹⁷⁵ För information om ändringstillstånd, se vidare i avsnitt 7.1.5.

¹⁷⁶ 9 kap. 6 § miljöbalken samt 1 kap. 6 och 10 §§ samt 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförfordningen.

¹⁷⁷ 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförfordningen.

¹⁷⁸ 25 f § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. För det fall en anmälan har gjorts till länsstyrelsen ska handlingarna istället skickas till kommunen.

¹⁷⁹ 26 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

medföra en betydande miljöpåverkan ska den förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.¹⁸⁰

Om fiskodlingsverksamheten *inte* kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten, när ärendet är tillräckligt utrett, i ett föreläggande till vattenbrukaren besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken men har även i den situationen möjlighet att förelägga vattenbrukaren att söka tillstånd för verksamheten om det anses nödvändigt. Sådant föreläggande får dock i den situationen endast meddelas om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.¹⁸¹ Om något föreläggande inte är aktuellt från myndighetens sida ska myndigheten underrätta den som har gjort anmälan att den inte kommer att föranleda någon åtgärd från myndighetens sida.¹⁸² Vid handläggningen gäller i övrigt förvaltningslagens bestämmelser.¹⁸³

Prövningsmyndighet och avgift

För de verksamheter som är anmälningspliktiga är det kommunen, genom den eller de kommunala nämnder som fullmäktige bestämmer, som utövar tillsyn.¹⁸⁴ Det är därför till kommunen som anmälan ska göras.

Kommunerna har själva rätt att meddela föreskrifter om avgifter i samband med anmälan om miljöfarlig verksamhet. Prövningsavgiften kan därför variera beroende på i vilken kommun ansökan görs.¹⁸⁵

Övriga handläggningsbestämmelser

För det fall länsstyrelsen handlägger en annan fråga som har samband med verksamheten som anmälan rör, ska anmälan ges in till länsstyrelsen istället för kommunen.¹⁸⁶

¹⁸⁰ 26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt bestämmelsen ska myndigheten vid prövningen ta hänsyn till de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen.

¹⁸¹ Se 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och 9 kap. 6 a § miljöbalken.

¹⁸² Se 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁸³ En allmän beskrivning av förvaltningslagens handläggningsbestämmelser finns i underavsnittet ”Handläggningsbestämmelser” i avsnitt 6.3.2 nedan.

¹⁸⁴ 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

¹⁸⁵ Kommunens rätt att ta ut avgifter regleras i 2 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) och 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

¹⁸⁶ 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Överklagandebestämmelser m.m.

Kommuners beslut i frågor om miljöfarlig verksamhet överklagas till länsstyrelsen.¹⁸⁷ Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstolen¹⁸⁸ och slutligen kan mark- och miljödomstolens dom överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.¹⁸⁹

Ändring av verksamheten

För det fall vattenbrukaren senare vill ändra sin verksamhet kan, beroende på omfattningen av ändringen, en ny anmälan eller en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet behöva göras. Vattenbrukaren bör ha kontakt med tillsynsmyndigheten om det är osäkert om en ändring bör föranleda en ny anmälan eller tillståndsansökan eller ingetdera.

6.2.5 Vattenverksamhet

I 11 kap. miljöbalken finns bestämmelser om vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande av en anläggning i ett vattenområde eller bortledande av yt- och/eller grundvatten.¹⁹⁰

Huvudregeln är att tillstånd krävs för all typ av vattenverksamhet.¹⁹¹ Från denna huvudregel finns dock ett viktigt undantag för vattenbrukets del. Utförande av anläggningar¹⁹² för odling av *fisk, musslor eller kräftdjur* kräver inte tillstånd.¹⁹³ I förarbeten anges att syftet med undantaget är att skapa en rationell uppdelning av förprövningspliktiga verksamheter mellan regelsystemen om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och på så sätt undvika dubbelprövning.¹⁹⁴

Ett annat relevant undantag är att det för vissa vattenverksamheter räcker med att en anmälan görs till tillsynsmyndigheten. En sådan anmälan är som huvudregel tillräcklig för bl.a.:

¹⁸⁷ 19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

¹⁸⁸ 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken och 21 kap 1 § andra stycket miljöbalken.

¹⁸⁹ 1 kap. 2 § samt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

¹⁹⁰ Se 11 kap. 3 § miljöbalken.

¹⁹¹ Se 11 kap. 9 § miljöbalken.

¹⁹² Notera att undantaget endast avser utförande av anläggning. Vattenuttag omfattas alltså inte av undantaget.

¹⁹³ Se 11 kap. 11 § 2 miljöbalken.

¹⁹⁴ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 133.

- uppförande av en anläggning i ett vattendrag om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
- uppförande av en anläggning i ett annat vattenområde än ett vattendrag om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
- bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter ytvatten per år, eller
- bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år.¹⁹⁵

Även om anmälningsplikt har föreskrivits får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd.¹⁹⁶ Ett föreläggande att ansöka om tillstånd för vattenverksamhet kan bli aktuellt om det bedöms behövas med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen. Ett sådant föreläggande kan alltså endast meddelas om anmälningsplikt är föreskriven och inte annars. Här finns det en skillnad mellan bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, eftersom föreläggande om att ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet kan aktualiseras oavsett om det föreligger någon anmälningsplikt eller inte.

Skulle det vara uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena krävs varken tillstånd eller anmälan.¹⁹⁷ När det gäller inverkan på vattenförhållandena avses bl.a. inverkan på ett vattenområdes användning för båttrafik.¹⁹⁸

Även om det inte krävs tillstånd för en vattenverksamhet kan den som vill bedriva verksamheten söka tillstånd för verksamheten ändå, så kallat frivilligt tillstånd, se 11 kap. 9 § andra stycket miljöbalken.

¹⁹⁵ 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

¹⁹⁶ 11 kap. 9 a § miljöbalken samt 23 § första stycket 2 b och andra stycket förordningen om vattenverksamheter.

¹⁹⁷ Vattenbrukaren står risken om någon anmälan/tillstånd inte görs/söks och har bevisbördan för att undantagsregeln är tillämplig, se Bengtsson m.fl., (2022), 11 kap. 12 § miljöbalken.

¹⁹⁸ Bengtsson m.fl. (2022), 11 kap. 13 § miljöbalken.

Av praxis framgår att tillstånd för vattenverksamhet på senare år sökts för flera fiskodlingar.¹⁹⁹

6.2.6 Tillstånd för vattenverksamhet

Ovan beskrivs i vilka situationer en tillståndsprövning av en verksamhet behöver göras innan verksamheten får starta. En grundläggande förutsättning vid vattenverksamhet är att den som ska bedriva verksamheten ska ha rådighet över vattnet inom det område som verksamheten ska bedrivas, vilket beskrivs nedan.

Rådighet över vattnet där verksamheten ska bedrivas

Faktiskt och processuell rådighet

När ett vattenbruk ska påbörjas i ett vattenområde eller när vatten ska bortledas till ett landbaserat vattenbruk krävs att vattenbrukaren har så kallad *faktisk rådighet* över det berörda vattnet.²⁰⁰ Det innebär något förenklat en civilrättslig rätt att använda vattnet för avsett ändamål. En vattenbrukare kan ha en sådan rådighet bl.a. om vattenbrukaren äger fastigheten som vattnet finns inom eller genom ett nyttjanderättsavtal, t.ex. arrende.

Vid tillstånd till vattenverksamhet krävs även en så kallad ”processuell rådighet” över vattnet.²⁰¹ Rådighet har ansetts vara en processförutsättning vid ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet.²⁰² Det är sökanden som ska styrka sin rådighet över det aktuella vattnet. Om rådigheten inte styrks ska ansökan avvisas, eftersom bristande rådighet är ett rättegångshinder som domstolen självant ska beakta.²⁰³ Det förekommer att tillståndprocesser i domstol stannar upp med anledning av att en verksamhetsutövare inte kan visa

¹⁹⁹ Se t.ex. Mark- och miljödomstolens vid Östersunds tingsrätt deldom den 16 juli 2021 i mål nr M 1929-20.

²⁰⁰ Krav på rådighet gäller all vattenverksamhet.

²⁰¹ Ang. processuell rådighet, se SOU 2014:35, s. 207 f.

²⁰² Se t.ex. NJA 1993 s. 331. Något motsvarande krav på rådighet ställs inte vid ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

²⁰³ Se bl.a. rättsfallet NJA 2012 s. 362. I vissa fall kan samma omständighet som anförts till stöd för att rådighet finns, även anförts till stöd för att tillstånd ska beviljas. I dessa fall bör domstolen i huvudsak pröva omständigheter vid den materiella prövningen, dvs. när den ska avgöra målet i sak, se bl.a. NJA 2012 s. 362 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2022 i mål nr M 15215-21.

rådighet över aktuellt vattenområde. Det kan i vissa fall krävas omfattande utredningar för att utreda rådighet över ett vattenområde. Dessa utredningar kan vara kostsamma och kan ta tid.

Bestämmelser om rådighet vid vattenverksamhet finns i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Av 2 kap. 1 § i nämnda lag framgår att verksamhetsutövaren ska ha rådighet över vattnet inom det område som verksamheten ska bedrivas för att få bedriva vattenverksamheten. Av 2 kap. 2 § samma lag framgår att var och en råder över det vatten som finns inom den personens fastighet. Utöver det kan någon ha rådighet över vatten till följd av upplåtelse av fastighetsägaren. Ett ytterligare sätt att få rådighet över vatten är genom tvångsförvärv, för vilket det finns särskilda bestämmelser.²⁰⁴ I lagen finns även bestämmelser om särskilda situationer när rådighet över vatten ska anses finnas.²⁰⁵ Dessa bedöms dock inte i någon större utsträckning beröra vattenbruk.

Enskilt och allmänt vatten

För en vattenbruksverksamhet kan det både vara aktuellt att bedriva verksamhet i vatten som hör till en fastighet, så kallat enskilt vatten, eller i ett allmänt vattenområde, som inte tillhör någon fastighet och inte ägs av någon enskild.²⁰⁶

Regleringen för uppdelningen mellan fastigheter och allmänna vattenområden finns i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde (gränslagen). Huvudregeln om gränsen mellan enskilt och allmänt vatten finns i 2 § gränslagen och enligt den bestämmelsen hör allt vatten inom 300 meter från strandlinjen på fastlandet eller från strandlinjen på en minst 100 meter lång ö till fastigheter, dvs. är enskilt vatten. På de platser där det 300 meter från strandlinjen inte är djupare än 3 meter går gränsen dock längre ut, till den punkt där vattnet blir djupare än 3 meter. Från dessa bestämmelser finns vissa undantag, bl.a. för att förhindra att det uppstår så kallade enklaver²⁰⁷ med allmänt vatten inom skärgårdar. Särskild reglering finns också

²⁰⁴ Se 2 kap. 2 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Se även Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2022 i mål nr M 15215-21.

²⁰⁵ Bestämmelser om rådighet finns i 4 och 5 §§ lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

²⁰⁶ Prop. 2017/18:135, s. 11.

²⁰⁷ Mindre avgränsat område.

för vissa geografiska områden.²⁰⁸ Enligt 1 § gränslagen är vattenområde i havet, Väner, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland allmänt vatten om vattnet där inte är enskilt på grund av att det hör till en fastighet enligt lagen.

När det gäller enskilt vatten har den som äger en fastighet rådighet över vattnet inom fastigheten. Annan än ägaren kan dock få rådighet över vattnet, bl.a. genom upplåtelse.²⁰⁹

Kammarkollegiet är den myndighet som företräder allmänt vatten för statens räkning.²¹⁰ Allmänt vattenområde ägs inte av staten och den förfoganderätt som staten har över allmänna vattenområden kan inte heller jämföras med äganderätt. Staten har dock ansetts ha rätt att genom lag reglera hur ett allmänt vattenområde ska användas och har ansetts ha dispositionsrätt över allmänt vatten. Om frågan om rådighet inte reglerats i en författning, behöver den som vill utföra en viss åtgärd eller bedriva en verksamhet vända sig till staten med en begäran om rådighetsmedgivande. Musselodling har i förarbeten nämnts som ett exempel på en åtgärd som kräver ett rådighetsmedgivande från staten innan den får påbörjas i allmänt vatten.²¹¹

Någon reglering kring rådighetsmedgivanden finns dock inte. Av en statlig utredning från år 2015 framgår att Kammarkollegiets ”rådighetsbeslut” villkoras med att dispositionsrätten gäller i den del av området som utgör allmänt vattenområde och att det gäller under förutsättningar att övriga behövliga tillstånd lämnas. Ingen kontroll görs av om någon annan redan har rådighet över området och rådighetsmedgivandet medför ingen exklusiv rätt att nyttja området.²¹² Av samma utredning framgår att Sjöfartsverket har meddelat rådighetsmedgivanden för vattenverksamhet för områden i allmänna farleder.²¹³ Sådana rådighetsmedgivanden har accepterats i praxis. Mark- och miljödomstolen i Nacka har t.ex. i ett avgörande accepterat rådighetsmedgivanden för vattenverksamhet i allmänt vatten från både Kammarkollegiet och Sjöfartsverket.²¹⁴

²⁰⁸ Se 2–8 §§ gränslagen.

²⁰⁹ 2 kap. 2 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I vissa fall kan rådighet också förvärfvas tvångsvis enligt särskilda föreskrifter.

²¹⁰ Enligt 2 § andra stycket förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet ska myndigheten företräda allmänt vattenområde i den utsträckning någon annan myndighet inte har till uppgift att göra det.

²¹¹ Prop. 2013/14:186, s. 15 f.

²¹² Se SOU 2015:10, s. 415 ff.

²¹³ Ibid, s. 417 f.

²¹⁴ Se Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 17 september 2014 i mål nr M 6215-12. Rådighetsmedgivandet från Sjöfartsverket avsåg område i allmän farled.

Miljöbedömning

Den som vill starta en vattenbruksverksamhet som innebär en tillståndspliktig vattenverksamhet behöver som utgångspunkt undersöka om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan innan en ansökan om tillstånd görs.²¹⁵ Detta görs genom ett undersökningssamråd. Vattenbrukaren behöver i en sådan situation ta fram ett samrådsunderlag. Samråd ska hållas i frågan om betydande miljöpåverkan samt i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Samrådet ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Vattenbrukaren ska sedan lämna ett samrådsunderlag till länsstyrelsen som, när samrådet genomförts, ska fatta beslut i frågan om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.²¹⁶ Sådant beslut ska enligt huvudregeln meddelas så snart som möjligt och senast 60 dagar efter att länsstyrelsen har fått samrådsredogörelsen.²¹⁷ Om betydande miljöpåverkan kan antas ska en specifik miljöbedömning göras, se avsnitt 6.2.3 ovan. Om betydande miljöpåverkan inte kan antas ska en så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram.²¹⁸

I en liten miljökonsekvensbeskrivning ska vattenbrukaren lämna de upplysningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma de väsentliga miljöeffekter som verksamheten förväntas ge. Miljökonsekvensbeskrivningen ska också innehålla den samrådsredogörelse som har tagits fram.²¹⁹

Ansökan och prövning

Mål om tillstånd till vattenverksamhet är ansökningsmål hos mark- och miljödomstolarna.²²⁰ I 22 kap. 1 och 1 a §§ miljöbalken regleras vad en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet ska innehålla.

Tas en ansökan upp till prövning ska ansökan kungöras, se 22 kap. 3 § miljöbalken. Kungörelsen ska även skickas till vissa utpekade sub-

²¹⁵ 6 kap. 20 § miljöbalken, 6 och 7 §§ miljöbedömningsförordningen, samt 6 kap. 23 § miljöbalken.

²¹⁶ 6 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken. Närmare bestämmelser om undersökningssamrådet finns i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen.

²¹⁷ 14 § miljöbedömningsförordningen. Det finns dock möjligheter till undantag från den huvudregeln.

²¹⁸ 6 kap. 26 § miljöbalken.

²¹⁹ 6 kap. 47 § miljöbalken.

²²⁰ 21 kap. 1 a § miljöbalken.

jekt och i vissa fall ska även ansökan skickas med.²²¹ Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska när det behövs föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun har också möjlighet att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.²²²

Eventuella synpunkter på ansökan ska lämnas skriftligen till mark- och miljödomstolen. Den fortsatta förberedelsen kan vara skriftlig eller muntlig.²²³ För vattenbrukets del är det intressant att mark- och miljödomstolen i mål som avser en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön ska inhämta ett yttrande från den länsstyrelse som är berörd vattenmyndighet om

1. utredningen i målet ger anledning att anta att
 - a) något förhållande av betydelse för miljö kvalitetsnormgivningen inte överensstämmer med det som lagts till grund för en sådan norm, och
 - b) den bristande överensstämmelsen har betydelse för möjligheten att bestämma rimliga och ändamålsenliga miljövillkor, eller
2. prövningen avser en fråga om att tillåta en verksamhet eller åtgärd med stöd av bestämmelsen om undantag från 5 kap. 4 § miljöbalken.

Domstolen ska i begäran om yttrande enligt punkten 1 redogöra för den bristande överensstämmelsen och de skäl som talar för att ändra miljö kvalitetsnormerna så att bristen avhjälpes.²²⁴

22 kap. miljöbalken innehåller vidare ett flertal bestämmelser om den fortsatta handläggningen och vad domar i ansökningsmål ska innehålla, se vidare under nästa underavsnitt.²²⁵

²²¹ 22 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

²²² 22 kap. 6 § miljöbalken.

²²³ 22 kap. 10 och 11 §§ miljöbalken.

²²⁴ 22 kap. 13 § miljöbalken.

²²⁵ 22 kap. 25 § miljöbalken.

Tillståndstider och villkor m.m.

Enligt 22 kap. 25 § miljöbalken ska domen i förekommande fall innehålla bestämmelser om bl.a. den tid som tillståndet ska gälla, verksamhetens ändamål och läge samt villkor. När det finns skäl för det får domstolen förordna att tillståndet till verksamhet får tas i anspråk även om domen inte vunnit laga kraft, så kallat verkställighetsförordnande.²²⁶

För tillstånd till vattenverksamhet gäller i övrigt samma allmänna bestämmelser om möjligheter till tidsbegränsning, villkor samt krav på säkerhet och möjligheter att neka tillstånd med hänsyn till tidigare misskötsamhet som beskrivits under avsnitt 6.2.3 ovan.

Enligt dessa bestämmelser är det möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd till vattenverksamhet och i det föreskriva villkor. Vid tidigare misskötsamhet är det även möjligt att neka tillstånd.

Prövningsmyndighet och avgifter

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen.²²⁷ Domstolen ska som huvudregel fastställa avgiften för prövningen.²²⁸ Beroende på vilken åtgärd ansökan avser kan storleken på avgiften variera. För en vattenbruksverksamhet kan både en grundavgift och i vissa fall en tilläggsavgift komma i fråga.²²⁹

Övriga handlägningsbestämmelser m.m.

För det fall vattenbrukaren ansöker till mark- och miljödomstolen om tillstånd till vattenverksamhet kan frågan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas inom ramen för det målet. Ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan i en sådan situation göras direkt till mark- och miljödomstolen.²³⁰

²²⁶ 22 kap. 28 § första stycket miljöbalken.

²²⁷ 11 kap. 9 b § miljöbalken och 21 kap. 1 § miljöbalken.

²²⁸ 3 kap. 8 § lagen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

²²⁹ Bestämmelser om avgift för vattenverksamhet finns i 3 kap. förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. För vattenbrukets del är bestämmelserna i 3 kap. 2–5 a §§ av störst intresse. Grundavgiftens storlek varierar beroende på kostnaden för att genomföra de åtgärder och uppföra de anläggningar som behövs för verksamheten. Grundavgiften kan uppgå till lägst 1 500 och högst 400 000 kronor. Tilläggsavgift ska tas ut vid bortledande av grund- eller ytvatten för de verksamheter där grundavgiften uppgår till 70 000 kronor eller lägre.

²³⁰ Se 21 kap. 3 § miljöbalken.

För det fall en ansökan redan getts in till en länsstyrelse kan domstolen även självanta till sig prövningen. Länsstyrelsen är i en sådan situation skyldig att lämna över ärendet.²³¹

Överklagandebestämmelser

Mark- och miljödomstolens avgörande i ett mål om tillstånd till vattenverksamhet kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och den domstolens avgörande kan i sin tur överklagas till Högsta domstolen.²³²

Beslut eller domar i ärenden eller mål om vattenverksamhet får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot.²³³ Enligt miljöbalken kan även ideella föreningar eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen i vissa fall överklaga beslut eller domar.²³⁴

De myndigheter och den kommun som har möjlighet att föra talan i ett ansökningsmål hos mark- och miljödomstolen, dvs. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen har även ansetts ha rätt att överklaga domstolens avgörande.²³⁵

Ändringar i befintligt tillstånd

Den som vill ändra en verksamhet som har fått tillstånd kan, beroende av omfattningen av ändringen, behöva göra en ansökan om tillstånd.²³⁶

²³¹ 21 kap. 3 § miljöbalken.

²³² 1 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar.

²³³ Se 16 kap. 12 § miljöbalken och 9 kap. 2 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

²³⁴ Ytterligare krav ställs i 16 kap. 13 § miljöbalken.

²³⁵ 22 kap. 6 § miljöbalken.

²³⁶ Se vidare i avsnitt 7.1.5.

6.2.7 Anmälan om vattenverksamhet

Även vid en anmälan om vattenverksamhet krävs att den som vill starta vattenbruk har nödvändig rådighet. För anmälan om vattenverksamhet är dock inte rådighet en processförutsättning som vid en ansökan om tillstånd för en vattenverksamhet, jfr avsnitt 6.2.6 ovan.

Anmälan och prövning

Av 20 § förordningen om vattenverksamheter framgår vad en anmälan om vattenverksamhet ska innehålla. Här anges att anmälan ska innehålla bl.a. de uppgifter som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens miljöeffekter. Tillsynsmyndigheten ska skicka en kopia av anmälan till den kommunala nämnden och även till Havs- och vattenmyndigheten, om det kan antas att det allmänna fiskeintresset berörs av verksamheten.²³⁷ Tillsynsmyndigheten ska vidare ge de statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken tillfälle att yttra sig i anmälningsärendet. När ärendet är utrett ska tillsynsmyndigheten

1. besluta om de förbud för verksamhetsutövaren som behövs enligt miljöbalken, eller
2. förelägga verksamhetsutövaren att
 - a) vidta de försiktighetsmått som behövs enligt miljöbalken, eller
 - b) ansöka om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken, om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen, eller
3. om det inte behövs något förbud eller föreläggande enligt 1 och 2, underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida.²³⁸

En anmälningspliktig vattenverksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.²³⁹

²³⁷ 21 § förordningen om vattenverksamheter.

²³⁸ 22 och 23 §§ förordningen om vattenverksamheter.

²³⁹ 11 kap. 9 b § miljöbalken.

Länsstyrelsens prövning och avgifter

Anmälan om vattenverksamhet ska göras till tillsynsmyndigheten.²⁴⁰ Länsstyrelsen ansvarar enligt huvudregeln för tillsynen av vattenverksamheter, se 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13), varför det är till länsstyrelsen som anmälan som huvudregel ska göras.

En prövningsavgift ska betalas för myndighetens handläggning. För närvarande uppgår beloppet till 1 660 kronor.²⁴¹

Om en vattenverksamhet anmälts till länsstyrelsen kan myndigheten på eget initiativ ta till sig en fråga som en kommun skulle ha handlagt under förutsättning att frågorna bör handläggas tillsammans. Det kan t.ex. vara aktuellt om kommunen handlägger ett ärende om strandskyddsdispens för samma åtgärd.²⁴² I de fallen beslut i även andra avgiftsbelagda ärendeslag enligt miljöbalken fattas under handläggningen av anmälningsärendet ska avgift betalas med det högsta belopp som anges för något av de ärendeslagen med ett tillägg av 25 procent av summan av de belopp som anges för de övriga ärendeslagen.²⁴³

Kommunens prövning och avgifter

Länsstyrelsen har möjlighet att delegera tillsynen till en kommunal nämnd.²⁴⁴ Om så har skett är det till den kommunala nämnden som anmälan ska göras. Kommunerna har själva rätt att meddela föreskrifter om avgifter i samband med anmälan om vattenverksamhet. Prövningsavgiften kan därför variera beroende på i vilken kommun anmälan görs.²⁴⁵

²⁴⁰ 19 § förordningen om vattenverksamheter.

²⁴¹ 3 kap. 12 § förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt 10 § avgiftsförordningen (1992:191).

²⁴² Se 19 kap. 3 § miljöbalken.

²⁴³ Se 3 kap. 12 § andra stycket förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

²⁴⁴ Bestämmelser om delegation till kommunal nämnd finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 1 kap. 19–20 §§ och 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen.

²⁴⁵ Kommunens rätt att ta ut avgifter regleras i 2 kap. 5 § kommunallagen och 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Överklagandebestämmelser m.m.

Länsstyrelsen avgörande i ett ärende om anmälan om vattenverksamhet får överklagas till mark- och miljödomstolen, vars avgörande får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen som sista instans.²⁴⁶

Kommuners beslut i frågor om vattenverksamhet överklagas till länsstyrelsen.²⁴⁷ Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstolen²⁴⁸ och slutligen kan mark- och miljödomstolens dom överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.²⁴⁹

Ändring av verksamheten

För det fall vattenbrukaren senare vill ändra sin verksamhet kan, beroende på omfattningen av ändringen, en ny anmälan om vattenverksamhet eller en tillståndsansökan behöva göras. Vattenbrukaren bör ha kontakt med tillsynsmyndigheten om det är osäkert om en ändring bör föranleda en ny anmälan eller ansökan om tillstånd eller ingetdera.

6.2.8 Områdesskydd – dispenser och tillstånd

Vid 2020 års slut var 15 procent av Sveriges land- och sötvattenyta skyddad enligt någon av de permanenta skyddsformerna.²⁵⁰ Olika områdesskydd kan också gälla i annat vatten. Det finns därför en risk att det område som det kan vara aktuellt att bedriva vattenbruk inom omfattas av eller påverkas av något områdesskydd.²⁵¹ Det kan medföra att dispens eller i vissa fall tillstånd kan behövas för att en verksamhet ska få bedrivas på platsen.²⁵² Värt att notera är att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken,²⁵³ behöver vara upp-

²⁴⁶ 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken och 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar.

²⁴⁷ 19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

²⁴⁸ 21 kap 1 § andra stycket miljöbalken.

²⁴⁹ 1 kap. 2 § samt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar.

²⁵⁰ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/skyddad-natur-i-siffror/>. Nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, biotopskyddsområden och Natura 2000 är inräknade.

²⁵¹ Mer information avseende införandet av områdesskydd i svensk rätt finns i avsnitt 5.1.2.

²⁵² Information skyddade områden går att få i Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur, se Naturvårdsverkets webbplats: <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/>.

²⁵³ De allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken beskrivs i avsnitt 6.2.3 ovan.

fyllda vid sidan av dispensreglernas egna krav för att dispens ska beviljas.²⁵⁴

I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om ett antal olika typer av områdesskydd med delvis skilda syften. Inledningsvis beskrivs översiktligt vilka områdesskydd som finns reglerade i 7 kap. miljöbalken eller som annars kan aktualiseras när ett vattenbruk ska starta. Vi kommer i senare underavsnitt att gå in närmare på strandskydd och Natura 2000, som bedöms vara de skydd som är mest relevanta när ett vattenbruk ska starta.

Allmänt om områdesskydd

Skydd enligt 7 kap. miljöbalken

Följande områdesskydd som är reglerade i 7 kap. miljöbalken bedöms kunna ha relevans för vattenbruket:

Nationalpark (2–3 §§)

Syftet med nationalparker är att bevara större sammanhängande områden av en viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentlig oförändrat skick. Genom ett beslut om nationalpark får ett område, som alltid ägs av staten, ett särskilt kvalificerat skydd.²⁵⁵ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparker.²⁵⁶ Föreskrifterna kan variera för varje nationalpark eftersom de är anpassade för områdets naturtyp, friluftsliv och boende i närheten som tar del av områdets ekosystemtjänster.

I Sverige finns för närvarande 29 nationalparker, som kan omfatta både mark- och vattenområden. Sju av dessa nationalparker omfattar marina miljöer men Kosterhavets nationalpark är Sveriges enda marina nationalpark.²⁵⁷ För denna nationalpark gäller t.ex. ett förbud mot att utan länsstyrelsens tillstånd anlägga vattenbruk men även ett generellt förbud mot att i vattenbruk införa för området främmande

²⁵⁴ Se prop. 1997/98:45, Del 2, s. 76 angående uttalanden om de allmänna hänsynsreglerna.

²⁵⁵ Bengtsson m.fl. (2022), 7 kap. 2 § miljöbalken.

²⁵⁶ Ytterligare bestämmelser finns i nationalparksförordningen (1987:938).

²⁵⁷ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/marina-skyddade-omraden/marina-nationalparker.html>.

arter eller populationer.²⁵⁸ Som huvudregel gäller att länsstyrelsen i enskilda fall, får ge dispens från de föreskrifter som är meddelade för nationalparkerna, se 5 § nationalparksförordningen. Sådan dispens får dock enligt paragrafen endast ges om det finns särskilda skäl.

Naturreservat (4–6 §§)

Naturreservat kan inrättas av en länsstyrelse eller kommun. Syftet med ett naturreservat ska vara att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftsliv. Vid årsskiftet 2021–2022 fanns det totalt 5 342 naturreservat i Sverige.²⁵⁹ I ett beslut om naturreservat ska de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet anges, det kan t.ex. röra sig om förbud mot viss verksamhet, varav vattenbruk bör kunna vara en.

Länsstyrelsen eller kommunen får som huvudregel meddela dispens från föreskrifter som den meddelat för ett naturreservat om det finns särskilda skäl, se 7 kap. 7 § miljöbalken.

Biotopskyddsområde (11–11 b §§)

Små mark- eller vattenområden som är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, eller som annars är särskilt skyddsvärda, kan utgöra biotopskyddsområden. Två former av skydd finns, varav det generella biotopskyddet gäller för samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag, t.ex. småvatten och våtmark i jordbruksmark. Den andra typen av biotopskydd gäller först efter särskilt beslut av en kommun eller en länsstyrelse och kan omfatta t.ex. naturliga vattendrag, mynningsområden vid havskust samt naturliga sjöar och andra vatten som är naturligt fisktomma.²⁶⁰

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön, se 7 kap. 11 §

²⁵⁸ Se A) 5 och 13 §§ Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2009:7) för Kosterhavets nationalpark. Dessa föreskrifter är meddelande med stöd av 4 § nationalparksförordningen.

²⁵⁹ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/skyddad-natur/naturreservat-antal-och-areal/#:~:text=Vid%20%C3%A5rsskiftet%202021%E2%80%932022%20var,%205%20040%20985%20hektar.>

²⁶⁰ Se 5–8 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. samt de bilagor som bestämmelserna hänvisar till.

andra stycket miljöbalken. Den myndighet eller kommun som beslutat om biotopskydd kan dock i enskilda fall meddela dispens från förbudet.

Djur- och växtskyddsområde (12 §)

En länsstyrelse eller kommun kan inrätta ett djur- eller växtskyddsområde om det, utöver förbud enligt 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken eller enligt jakt- eller fiskelagstiftningen, behövs särskilt skydd av en växt- eller djurart inom ett område. Skyddet gäller främst markägarens eller allmänhetens rätt att uppehålla sig i området.²⁶¹

Länsstyrelsen och kommunen får meddela föreskrifter om förvaltningen av områdena. De får även meddela dispens från föreskrifter som meddelats, om det finns särskilda skäl. Sådan dispens får dock endast ges under förutsättning att det är förenligt med föreskriftens syfte.²⁶²

Strandskydd (13–18 h §§)

Strandskydd gäller generell 100 meter från strandlinjen, både inåt land men även utåt i vattnet. Skyddet syftar till långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden samt att bevara goda livsvillkor för djur- eller växtlivet på land och i vatten. Länsstyrelsen kan i det enskilda fallet besluta att utvidga skyddet till 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften. Strandskyddet återkommer vi till i nästa underavsnitt.

Miljöskyddsområde (19–20 §§)

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som ett miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs. Föreskrifter får endast meddelas för att tillgodose syftet med området och ska

²⁶¹ SOU 2021:51, Del 1, s. 474.

²⁶² 9 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken.

alltså ta sikte på aktuell förorening eller miljökvalitetsnorm. Föreskrifterna ska bara gälla verksamheter inom området och kan avse skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att tillgodose syftet med området. Länsstyrelsen får meddela dispens från föreskrifterna, om det finns särskilda skäl.

Vattenskyddsområde (21–22 §§)

Vattenskyddsområden får inrättas av en länsstyrelse eller kommun till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för vattentäkt, dvs. bortledande av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.²⁶³ Länsstyrelsen eller kommunen ska meddela föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl. I vissa fall kan även en kommunal nämnd ges möjlighet att meddela undantag från sådana föreskrifter.

Natura 2000 (27–29 b §§)

Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden i hela EU och består av naturområden med arter eller naturtyper som i ett europeiskt perspektiv är särskilt skyddsvärda.²⁶⁴ Natura 2000-områden regleras inom EU-rätten i art- och habitatsdirektivet, eller livsmiljödirektivet²⁶⁵ samt fågeldirektivet.²⁶⁶ Om en verksamhet på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt 7 kap. 27 § 1 eller 2 så krävs tillstånd för verksamheten.²⁶⁷

²⁶³ 11 kap. 5 § miljöbalken.

²⁶⁴ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/>.

²⁶⁵ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

²⁶⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar; kodifierar och ersätter Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.

²⁶⁷ Se 7 kap. 28 a § miljöbalken. Värt att notera är att tillstånd inte krävs om verksamheten direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av det berörda området.

Annat skydd

Utöver de skydd som framgår av 7 kap. miljöbalken kan områden som är intressanta för vattenbruk också omfattas av landskapsbildsskydd. Landskapsbildsskydd är en äldre form av områdesskydd som inte finns i miljöbalken.²⁶⁸ Nya områden som omfattas av landskapsbildsskydd kan därför inte tillkomma men de som redan är beslutade gäller fortfarande till dess de upphävs.²⁶⁹ Landskapsbildsskyddet infördes för att ge möjlighet att förhindra tillkomsten av bl.a. byggnader som i väsentligt mån skulle skada landskapsbilden. Det kan enligt förarbeten röra sig om landskap med framträdande naturskönhet eller andra sevärda naturförhållanden. Men även landskapsbilder med mer vanlig natur kan skyddas från störande inslag t.ex. för att det är en större allmänhet som ser den varje dag.²⁷⁰

För varje område finns ett beslut med föreskrifter. Det kan krävs tillstånd från länsstyrelsen för att få utföra åtgärder som kan ha en negativ effekt på landskapsbilden i de beslutade områdena. För vattenbrukets del kan det noteras att det t.ex. finns områden vid Bohusläns kust som omfattas av landskapsbildsskydd.

Strandskydd

Var strandskydd gäller och strandskyddets syften

I Sverige gäller strandskydd vid havet och vid insjöar och vattendrag.²⁷¹ Strandskyddet gäller som utgångspunkt 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd, både inåt land men även ut i vattnet. Länsstyrelsen får besluta om att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.²⁷²

Det har inte definierats vad som ska anses vara insjö eller vattendrag i sammanhanget och vägledning kring tolkningen av begreppen går inte heller att finna i förarbetena. Beträffande artificiella vattenförekomster har Mark- och miljööverdomstolen inte ansett att

²⁶⁸ 19 § i den tidigare naturvårdslagen (1964:822).

²⁶⁹ Lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

²⁷⁰ Prop. 1964:148, s. 84.

²⁷¹ 7 kap. 13 § första stycket miljöbalken.

²⁷² 7 kap. 14 § första och andra styckena miljöbalken. Beslut om utökad strandskydd har t.ex. fattats för Orust kommun. Länsstyrelsen Västra Götalands län beslut den 9 september 2016 i ärende nr 511-7312-2016.

det är möjligt att göra generella uttalanden om dessa ska omfattas av strandskydd eller inte. En bedömning får i stället göras från fall till fall i dessa ärenden.²⁷³

Strandskyddet syftar till att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden, och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten.²⁷⁴ Det långsiktiga perspektivet innebär att områden som i dag verkar vara av begränsat intresse kan bli betydelsefulla i framtiden.²⁷⁵ När det gäller allemansrättslig tillgång syftar bestämmelsen till att bevara den möjlighet att bedriva friluftsliv som allmänheten har enligt allemansrätten.²⁷⁶ Allemansrätten ger var och en rätt att ta sig fram till fots över annans mark utanför tomtmark och tillfälligt uppehålla sig där.²⁷⁷ Båtar, kanoter och kajaker som färdas på vatten lyder i första hand under sjölagen (1994:1009) och sjötrafikförordningen (1986:300) men det finns dock kopplingar mellan allemansrätten och dessa vattenfarkoster.²⁷⁸

När det gäller strandskyddets syfte att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet anges i förarbetena bl.a. följande. Många arter lever i vatten men häckar på land, medan andra arter utnyttjar den strandnära zonen som skydd och för att övervintra. Vissa särskilt värdefulla miljöer är specifika för stränderna, t.ex. strandängar, våtmarker och naturliga sandstränder. Strandnära miljöer fungerar ofta också som en spridnings- och vandringskorridor och som plats dit olika arter kan ta sin tillflykt när närområdet i övrigt utnyttjas för rationell produktion. Strandområden i form av naturstränder kan också fungera som biologiska filter och hindra att näringsämnen når vattenförekomsten.²⁷⁹

²⁷³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 31 mars 2020 i mål nr P 7143-19 och i domen angivna rättsfall.

²⁷⁴ 7 kap. 13 § andra stycket miljöbalken.

²⁷⁵ Prop. 2008/09:119, s. 36.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Prop. 1993/94:117, s. 18 f.

²⁷⁸ Naturvårdsverket, *Allemansrätten – en vägledning*, s. 31. Vägledningen finns tillgänglig på Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/1300/allemansratten--en-vagledning/>.

²⁷⁹ Prop. 1993/94:117, s. 9 f.

Förbuden inom strandskyddsområden

Inom ett strandskyddsområde är det förbjudet att uppföra nya byggnader och vidta vissa åtgärder. Av 7 kap. 15 § miljöbalken framgår att inom ett strandskyddsområde får inte

1. nya byggnader uppföras,
2. byggnader eller byggnaders användning ändras eller andra anläggningar eller anordningar utföras, om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt,
3. grävningsarbeten eller andra förberedelsearbeten utföras för byggnader, anläggningar eller anordningar som avses i 1 och 2, eller
4. åtgärder vidtas som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

Undantag från förbuden

Från huvudregeln om förbud finns dock viktiga undantag. Ett av undantagen gäller de areella näringarna. Enligt 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken gäller förbuden i 15 § inte byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för *jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln* och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet. Av förarbeten till bestämmelsen framgår att anläggningen eller åtgärden ska vara omedelbart avsedd för och behövlig för näringen samt behöva ligga inom strandskyddsområde för att undantaget ska vara tillämpligt.

I förarbeten anges uttryckligen att fiskodling *inte* ska anses vara en anläggning som behövs för fisket.²⁸⁰ Musselodling har i praxis jämförts med fiskodling. Sådan odling har därför inte ansetts omfattas av undantaget för areella näringar, utan åtgärder som vidtas med anledning av musselodling har i stället ansetts kräva dispens.²⁸¹ Skörd av vilt växande ostron inom en fastighet²⁸² har i praxis däremot an-

²⁸⁰ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87

²⁸¹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 augusti 2010, mål nr 4240-09.

²⁸² En fastighet sträcker sig enligt huvudregeln 300 meter ut i vattnet räknat från strandlinjen, se närmare i avsnitt 6.2.6 och underavsnittet "Rådighet över vattnet där verksamheten ska bedrivas".

setts omfattas av undantaget för areella näringar. I det aktuella målet ansågs dispens inte krävas för en brygga och en förrådsbyggnad som behövdes för verksamheten.²⁸³ Att vidta någon av de åtgärder som är uppräknade i 7 kap. 15 § miljöbalken inom ramen för en vattenbruksverksamhet är därför som utgångspunkt förbjudet enligt dagens lagstiftning och för att en sådan åtgärd ska få vidtas krävs strandskyddsdispens. Regeringen har dock under år 2022 tillsatt en utredning som bl.a. ska analysera vilka verksamheter som bör omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken.²⁸⁴ Det är därför möjligt att även vattenbruk kan komma att omfattas av undantaget i framtiden.

Ett annat viktigt undantag är att förbuden inte gäller för verksamheter eller åtgärder som regeringen har tillåtit enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 §§ eller som omfattas av ett tillstånd enligt balken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.²⁸⁵ Genom denna bestämmelse undantas verksamheter eller åtgärder som tillstånd- eller tillåtlighetsprövats enligt andra bestämmelser i miljölagstiftningen, t.ex. miljöfarlig verksamhet som har tillståndsprövats enligt 9 kap. miljöbalken eller vattenverksamhet som prövats enligt 11 kap. miljöbalken.²⁸⁶ I förarbeten anges att de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att strandskyddsdispens ska meddelas även ska vara uppfyllda för att en verksamhet inom strandskyddsområdet ska tillåtas eller få tillstånd.²⁸⁷ Strandskyddsregleringen ska alltså beaktas inom ramen för tillstånds- eller tillåtlighetsprövningen och genom undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 2 undviks dubbelprövning av frågan.

I praxis har frågan om en musselodling, som ingick som en del i en kommuns rening av avloppsvatten, krävde strandskyddsdispens varit uppe till prövning. Dåvarande Miljööverdomstolen gjorde i det fallet bedömningen att musselodlingen omfattades av det sedan tidigare meddelade tillståndet till rening av avloppsvatten, varför undantaget i den andra punkten var tillämpligt.²⁸⁸ Det krävdes därför ingen strandskyddsdispens för musselodlingen eftersom frågan redan var prövad i det tidigare tillståndet.²⁸⁹

²⁸³ Se rättsfallet MÖD 2009:13.

²⁸⁴ Regeringsbeslut den 17 mars 2022, dir. 2022:18.

²⁸⁵ 7 kap. 16 § första stycket 2 miljöbalken.

²⁸⁶ Även så kallat Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken bör omfattas av denna bestämmelse.

²⁸⁷ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 87 f.

²⁸⁸ Undantagen reglerades vid den tidpunkten i 7 kap. 17 § miljöbalken.

²⁸⁹ Se rättsfallet MÖD 2007:19.

Högsta domstolen har i ett avgörande klargjort vad som gäller kring tillämpningen av reglerna om strandskydd inom ramen för en tillståndsprövning av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Enligt Högsta domstolen står det domstolarna fritt att efter omständigheterna bestämma formen för hur strandskyddet ska beaktas i prövningen, under förutsättning att domstolen tar hänsyn till strandskyddsreglerna inklusive bestämmelserna om intresseavvägning i 7 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken. Enligt Högsta domstolen är det ofta naturligt att inleda med att göra en liknande bedömning som vid strandskyddsdispensprövningen. Om förutsättningar för dispens saknas utgör det enligt domstolens mening i regel hinder mot att ge tillstånd till vattenverksamheten, även om förutsättningarna i övrigt skulle anses uppfyllda.²⁹⁰

Det finns även andra undantag och möjligheter till undantag från strandskyddsbestämmelserna. De bedöms dock inte relevanta för vattenbrukets del, varför de inte berörs närmare i denna framställning.

Möjligheter att upphäva strandskydd och ge strandskyddsdispens

Både länsstyrelsen och kommunerna får under vissa omständigheter upphäva strandskyddet i ett område. Närmare bestämmelser om det finns i 7 kap. 18 § miljöbalken respektive 4 kap. 17 § plan- och bygglagen.

Vid både upphävande av strandskydd och vid dispens från strandskyddsbestämmelserna måste det som utgångspunkt föreligga särskilda skäl. Av 7 kap. 18 c § miljöbalken framgår vad som ska beaktas som särskilda skäl vid prövningen. Enligt bestämmelsen får man endast beakta om det område som upphävandet eller dispensen avser

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

²⁹⁰ Se rättsfallet NJA 2008 s. 55.

4. behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området,
5. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området, eller
6. behöver tas i anspråk för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

Möjligheten att besluta om undantag, dvs. upphävande eller dispens, med stöd av 7 kap. 18 c § miljöbalken är avsedd att tillämpas med stor restriktivitet.²⁹¹

För vattenbrukets del är den tredje punkten av särskilt intresse. Ett flertal vattenbruksanläggningar behöver för sin funktion ligga i vatten. I praxis har prövats om skrivningen i den tredje punkten om att en anläggning för sin funktion måste ligga *vid* vattnet även omfattar anläggningar som för sin funktion måste ligga *i* vattnet. Mark- och miljööverdomstolen har i en dom uttalat att även anläggningar som för sin funktion måste ligga *i* vattnet får anses omfattas av skrivningen i den tredje punkten.²⁹²

Är det fråga om ett *område för landsbygdsutveckling i strandnära läge* (LIS-område) finns ytterligare omständigheter som får beaktas vid bedömningen av särskilda skäl, se 7 kap. 18 d § miljöbalken. Enligt bestämmelsen får man för de områdena även beakta om ett strandnära läge för en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Med LIS-område avses enligt 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken ett område som

1. är lämpligt för utvecklingen av landsbygden,
2. är av ett sådant slag och har en så begränsad omfattning att strandskyddets syften fortfarande tillgodoses långsiktigt,
3. endast har en liten betydelse för att tillgodose strandskyddets syften,
 - a) i eller i närheten av tätorter,
 - b) i ett kust- eller kustskärgårdsområde från Forsmark till Klockestrand vid Ångermanälven eller från Skataudden vid Näskefjärden till gränsen mot Finland,

²⁹¹ Prop. 2008/09:119, s. 53.

²⁹² Se rättsfallet MÖD 2013:22.

- c) på Gotland, eller
 - d) vid Vänern, Vättern, Mälaren, Siljan, Orsasjön, Skattungen, Oresjön eller Oreälven mellan Orsasjön och Skattungen, om det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och
4. inte är ett kust- eller kustskärgårdsområde från gränsen mot Norge till Forsmark, utmed Ölands kust eller i Ångermanland från Klockestrand vid Ångermanälven till Skataudden vid Näskefjärden.

Avsikten är att översiktsplanen ska ge vägledning vid bedömningen av om en plats ligger inom ett LIS-område men översiktsplanen är dock inte rättsligt bindande.²⁹³

Med hänsyn till den geografiska avgränsningen i bestämmelsen bedöms den inte vara relevant för alla typer av vattenbruk i Sverige. För t.ex. de vattenbruk som bedrivs på västkusten och som är beroende av den högre salthalten som finns i havet där bedöms bestämmelsen inte relevant.

Intresseavvägning

7 kap. miljöbalken innehåller även två paragrafer om intresseavvägning. Av 7 kap. 25 § miljöbalken framgår att man vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken även ska ta hänsyn till enskilda intressen. Det framgår vidare att en inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten, som grundas på en skyddsbestämmelse i kapitlet, inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Bestämmelsen tydliggör avvägningen som ska göras mellan enskilda och allmänna intressen vid beslut som rör områdesskydd och har kopplingar till bestämmelserna om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR).²⁹⁴

²⁹³ 7 kap. 18 e § andra stycket miljöbalken.

²⁹⁴ Konventionen och protokoll finns på Europadomstolens webbplats: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_swe.

Av förarbetena till miljöbalken framgår att en intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen i första hand är tänkta att hanteras med stöd av bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken. Regeringen ansåg dock ändå att det fanns skäl att komplettera kapitlet om områdesskydd med paragrafer som tydliggjorde principer för bedömning av motstående intressen vid sådana typer av beslut.²⁹⁵

Av 7 kap. 26 § miljöbalken följer att dispens endast får ges om det är förenligt med strandskyddets syfte. Även om det föreligger särskilda skäl för dispens kan en sådan alltså nekas mot bakgrund av att en dispens inte skulle vara förenlig med strandskyddets syfte.

Intresseavvägningen har varit föremål för domstolsprövning i flera mål de senaste åren, bl.a. i NJA 2020 s. 1129. Det målet rörde tillstånd i efterhand till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken avseende ett uppfört båthus med förråd och brygga. Högsta domstolen upprepade i domen vad den tidigare anfört i NJA 2008 s. 55²⁹⁶ om att det som ett led i tillståndsprövningen av en vattenverksamhet inom strandskyddat område ska göras en prövning likartad den strandskyddsdispensprövning som ska göras enligt 7 kap. miljöbalken. Domstolen gick senare in på att vid en strandskyddsdispensprövning ska en mer övergripande intresseavvägning göras, trots att uppräkningsav dispensgrunder i 7 kap. 18 c § första stycket miljöbalken är tänkt att vara uttömmande. Domstolen framhöll att vid intresseavvägningen måste de intressen som bär upp strandskyddet tillmätas mycket stor vikt och att 7 kap. 26 § miljöbalken ger uttryck för en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens även inom ramen för en intresseavvägning. Domstolen uttalade vidare att den proportionalitetsprincip som framgår av 7 kap. 25 § miljöbalken får ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Den kan däremot inte uppfattas som en mer generell utvidgning av möjligheterna till dispens. För att fylla sin funktion måste proportionalitetsprövningen avse samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Domstolen uttalade dock att utrymmet att ge dispens för en åtgärd som inte rymms inom 7 kap. 18 c eller 18 d §§ är mycket litet.

²⁹⁵ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 322 f.

²⁹⁶ Se vidare underavsnittet "Undantag från förbuden" ovan.

Tidsbegränsningar av och villkor m.m. i strandskyddsdispenser

En meddelad strandskyddsdispens upphör att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år eller inte har avslutats inom fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft.²⁹⁷ Enligt 16 kap. 2 § miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ges för begränsad tid och får förenas med villkor.

Trots att fokus i förarbetena varit på tillståndsprövningarna är det enligt lagstiftningen alltså även möjligt att tidsbegränsa beslut om strandskyddsdispens. De uttalanden som gjorts i förarbetena och i praxis angående tillståndstider bör vara vägledande för även tidsbegränsningar av dispenser, se avsnitt 6.2.3.

Prövningsmyndighet och avgifter

Under detta underavsnitt beskrivs inledningsvis i vilka situationer en kommun eller länsstyrelse ska pröva frågor om strandskyddsdispens. Vi kommer avslutningsvis gå in på hur prövningen av strandskyddsdispens kan samordnas med annan prövning av verksamheten enligt balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Kommunens prövning

Det är som huvudregel kommunen inom vilken åtgärden ska vidtas som prövar om strandskyddsdispens kan meddelas.²⁹⁸ Den som vill påbörja en ny vattenbruksverksamhet som kräver strandskyddsdispens ska därför som utgångspunkt ge in en ansökan till kommunen. För de fall kommunen beviljar strandskyddsdispens ska kommunen skicka beslutet till länsstyrelsen.²⁹⁹ Länsstyrelsen har sedan tre veckor på sig att ta ställning till om det finns skäl att anta att det inte finns förutsättningar för dispensen, eller om en brist i ärendets handläggning kan ha haft betydelse för utgången i dispensärendet. Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om det inte finns förutsätt-

²⁹⁷ 7 kap. 18 h § miljöbalken.

²⁹⁸ 7 kap. 18 b § miljöbalken.

²⁹⁹ 19 kap. 3 a § miljöbalken.

ningar för dispensen.³⁰⁰ Om kommunen nekar dispens skickas beslut till länsstyrelsen endast om beslutet överklagas.

Kommunerna har själva rätt att meddela föreskrifter om avgifter i samband med ansökan om strandskyddsdispens. Prövningsavgiften kan därför variera beroende på i vilken kommun ansökan om dispens görs.³⁰¹

Länsstyrelsens prövning

Det finns undantag från huvudregeln att kommunen prövar frågor om strandskyddsdispens. Skyddas det aktuella området enligt andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken än bestämmelserna om miljöskyddsområde eller vattenskyddsområde, och har skyddet beslutats av någon annan än en kommun så är det i stället länsstyrelsen som ska pröva frågan om strandskyddsdispens.³⁰² Detta kan t.ex. bli fallet för områden som även omfattas av skydd enligt bestämmelserna om naturreservat.³⁰³

Den prövningsavgift som länsstyrelsen tar ut i samband med prövning av strandskyddsdispens uppgår för närvarande till 4 600 kronor.³⁰⁴

Andra fall av gemensam prövning

Enligt vad som nämnts under underavsnittet ”Undantag från förbuden” krävs ingen strandskyddsdispens när en vattenbruksverksamhet inom ett strandskyddat område ska tillståndsprövas enligt t.ex. reglerna om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken eller Natura 2000 enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Inom ramen för dessa prövningar ska bestämmelserna om strandskydd beaktas, trots att någon dispens inte krävs.

Om en vattenverksamhet anmälts till länsstyrelsen kan myndigheten på eget initiativ ta till sig en fråga som en kommun skulle ha handlagt under förutsättning att frågorna bör handläggas tillsammans.

³⁰⁰ 19 kap. 3 b § miljöbalken.

³⁰¹ Kommunens rätt att ta ut avgifter regleras i 2 kap. 5 § kommunallagen och 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

³⁰² 7 kap. 18 a § miljöbalken.

³⁰³ För mer information om Natura 2000, se nästa underavsnitt.

³⁰⁴ Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken har regeringen rätt att utfärda föreskrifter om avgifter för myndigheters kostnader i vissa angivna fall. Se 7 kap. 1 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt 10 § avgiftsförordningen beträffande beloppets storlek.

Det kan t.ex. vara aktuellt om kommunen handlägger ett ärende om strandskyddsdispens för samma åtgärd.³⁰⁵ Om en ansökan om strandskyddsdispens redan har gjorts till kommunen kan länsstyrelsen även på eget initiativ ta till sig ärendet hos kommunen. Kommunen är i en sådan situation skyldig att lämna över ärendet till länsstyrelsen, som sedan kan samordna prövningen av anmälan om vattenverksamhet med ansökan om strandskyddsdispens.³⁰⁶ Särskilda bestämmelser finns om avgifter i sådana situationer, se avsnitt 6.2.7 ovan.

Övriga handläggningsbestämmelser

Det saknas särskilda bestämmelser om kommunens och länsstyrelsens handläggning av ärenden om strandskyddsdispens utöver vad som framgår av underavsnittet ovan. Det innebär att de allmänna bestämmelserna om handläggning av ärenden i förvaltningslagen (2017:900) är tillämpliga. Närmare information om förvaltningslagens bestämmelser finns i underavsnitt "Handläggningsbestämmelser" under avsnitt 6.3.2 nedan. Vad som där anges om tillstånd gäller även för dispenser som söks vid kommunen eller länsstyrelsen.

Överklagandebestämmelser m.m.

Kommuners beslut i strandskyddsdispensfrågor överklagas till länsstyrelsen.³⁰⁷ Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstolen³⁰⁸ och slutligen kan mark- och miljödomstolens dom överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.³⁰⁹

Även vid överklagande ska länsstyrelsen tillämpa förvaltningslagens bestämmelser. Mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen ska däremot tillämpa lagen (1996:242) om domstolsärenden med de undantag som framgår av 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Beslut eller domar i ärenden eller mål om strandskyddsdispens får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Enligt miljöbalken kan även ideella

³⁰⁵ Se 19 kap. 3 § miljöbalken.

³⁰⁶ Se 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § miljöbalken.

³⁰⁷ 19 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

³⁰⁸ 21 kap 1 § andra stycket miljöbalken.

³⁰⁹ 1 kap. 2 § samt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar.

föreningar eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen i vissa fall överklaga beslut eller domar.³¹⁰ När det gäller beslut eller domar som rör strandskyddet har även föreningar som har till ändamål att tillvarata friluftsinintressen enligt sin stadgar rätt att överklaga.³¹¹ En organisation behöver utöver det även uppfylla kraven på parts- och processbehörighet i 11 kap. 2 § rättegångsbalken för att ha rätt att överklaga.

Om vattenbrukaren överklagar ett beslut i fråga om strandskyddsdispens som meddelats av kommunen eller länsstyrelsen så är den kommun/länsstyrelse som först beslutat i saken motpart i mark- och miljödomstolen. För det fall en kommun beviljat strandskyddsdispens och länsstyrelsen sedan ändrat beslutet genom den prövning som myndigheten ska göra enligt 19 kap. 3 a § miljöbalken³¹² brukar både den kommunala nämnden och länsstyrelsen anses vara motparter.³¹³

Sammanfattning

I de fall en vattenbruksverksamhet avser bedrivas inom ett strandskyddat område och *inte* tillståndsprövas enligt miljöbalken³¹⁴ behövs som huvudregel strandskyddsdispens. Ansökan om strandskyddsdispens ska som huvudregel göras till den kommun inom vilken åtgärden ska vidtas. Om det aktuella området utöver strandskydd även omfattas av ett annat skydd enligt 7 kap. miljöbalken ska ansökan om strandskyddsdispens som huvudregel göras till länsstyrelsen. För det fall även en anmälan om vattenverksamhet ska göras till länsstyrelsen kan myndigheten samordna prövningen av anmälan med frågan om strandskyddsdispens.

Bestämmelserna som möjliggör för prövningsmyndigheten att lämna dispens är avsedda att tillämpas med stor restriktivitet. Vid dispensprövningen ska även bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken tillämpas och ett beslut om strandskyddsdispens kan förenas med villkor, bl.a. avseende försiktighetsmått. Beslutet om strandskyddsdispens kan

³¹⁰ Ytterligare krav ställs i 16 kap. 13 § miljöbalken.

³¹¹ 16 kap. 14 § miljöbalken.

³¹² I underavsnittet "Kommunens prövning" under "Prövningsmyndighet och avgifter", finns närmare information om länsstyrelsens prövning.

³¹³ Se t.ex. rättsfallet MÖD 2018:23.

³¹⁴ Gäller även tillståndsprövning enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken. De tillstånd som främst bara vara aktuella är tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap., vattenverksamhet enligt 11 kap. och Natura 2000 enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

även tidsbegränsas och förenas med andra villkor, såsom krav på kompensationsåtgärder och säkerhet.

Natura 2000-områden

Områden som är intressanta att bedriva vattenbruksverksamhet i kan även vara skyddade som Natura 2000-områden, vilket inte är ett traditionellt områdesskydd.³¹⁵ I Sverige finns drygt 4 000 olika Natura 2000-områden på en sammanlagd yta av mer än sju miljoner hektar.³¹⁶ Skyddet av Natura 2000-områden har såsom nämnts tidigare i det här kapitlet sin grund i art- och habitatsdirektivet, eller livsmiljödirektivet³¹⁷ samt fågeldirektivet.³¹⁸ Direktiven, som brukar benämnas naturvårdsdirektiven, har till syfte att främst bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer, vilda djur och vilda växter inom medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.³¹⁹ Direktiven innehåller bestämmelser om skydd av arter men även bestämmelser om områdesskydd. Inom ramen för skyddet av arter finns även krav på att vissa viktiga livsmiljöer för arterna, så kallade habitat, ska skyddas. Direktiven kräver att medlemsstaterna ska utse *särskilda skyddsområden* eller *särskilda bevarandeområden* vilka med ett gemensamt namn benämns Natura 2000-områden. Områdena förtecknas på både kommissionsnivå och nationell nivå. För dessa områden gäller speciella krav.

Direktiven har i svenskt rätt införlivats i bl.a. miljöbalken och artskyddsförordningen (2007:845). Av 7 kap. 28 a § miljöbalken följer att tillstånd (Natura 2000-tillstånd) krävs för att bedriva verksamheter som på ett *betydande sätt kan påverka miljön* i ett Natura 2000-område.³²⁰

Den vattenbrukare som vill starta ett vattenbruk som kan påverka ett Natura 2000-område behöver göra en allmän riskbedömning av verksamhetens påverkan. Detta gäller för verksamheter som både ligger inom och utanför ett Natura 2000-område. Vid bedömningen

³¹⁵ Lindahl (2015).

³¹⁶ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/>.

³¹⁷ Rådets direktiv 92/43/EEG.

³¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG.

³¹⁹ Se även avsnitt 4.4.2.

³²⁰ Området ska förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken. Tillstånd krävs dock inte för verksamheter som direkt eller hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området.

ska områdets känslighet, påverkans intensitet och längd samt påverkans art beaktas. Det är också viktigt att ta hänsyn till så kallad indirekt påverkan och påverkan från andra pågående eller planerade verksamheter.³²¹ Om det finns osäkerhet kring vilken påverkan som kommer att uppstå ska försiktighetsprincipen³²² tillämpas.

Om vattenbrukaren bedömer att det finns risk för betydande påverkan på ett Natura 2000-område ska en specifik miljöbedömning göras.³²³ Det innebär att vattenbrukaren ska samråda om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd) och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning som ska ges in till prövningsmyndigheten i samband med ansökan.³²⁴ Förfarandet vid en specifik miljöbedömning beskrivs närmare i underavsnittet ”Specifik miljöbedömning” i avsnitt 6.2.3. I miljökonsekvensbeskrivningen är det viktigt att visa hur verksamheten kan komma att påverka *gynnsam bevarandestatus*³²⁵ för Natura 2000-området.

Ett Natura 2000-tillstånd får bara lämnas om verksamheten, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, och inte heller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arten eller arterna i området.³²⁶ Regeringen kan dock under vissa förutsättningar ändå lämna tillstånd i en sådan situation.³²⁷

Kommissionen har tagit fram ett vägledningsdokument när det gäller vattenbruk inom Natura 2000-områden.³²⁸

³²¹ Lindahl (2015).

³²² Se avsnittet ”Försiktighetsmått, krav på bästa möjliga teknik och försiktighetsprincipen” under avsnitt 6.2.3 ovan.

³²³ 6 kap. 20 § första stycket 1.

³²⁴ 6 kap. 28 § miljöbalken.

³²⁵ 16 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken.

³²⁶ 7 kap. 28 b § miljöbalken.

³²⁷ 7 kap. 29 § miljöbalken.

³²⁸ Kommissionen, Vägledningsdokument - Vattenbruk och Natura 2000 – En sammanfattning. Dokumentet kan nås på kommissionens webbplats: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/AQU_Summary_SV.pdf. Även den fullständiga vägledningen finns på kommissionens webbplats: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/pdf/guidance_on_aquaculture_and_natura_2000_en.pdf.

Tillståndstid och villkor m.m. i Natura 2000-tillstånd

För Natura 2000-tillstånd gäller samma allmänna bestämmelser om möjligheter till tidsbegränsning, villkor samt krav på säkerhet och möjligheter att neka tillstånd med hänsyn till tidigare misskötsamhet som beskrivits under avsnitt 6.2.3 ovan.

Enligt dessa bestämmelser är det möjligt att tidsbegränsa Natura 2000-tillståndet och i tillståndsbeslutet föreskriva villkor samt när det rör sig om tidigare misskötsamhet neka tillstånd.

Prövningsmyndighet och ansökningsavgift

Länsstyrelsen i det län där det berörda området finns prövar frågor om Natura-2000 tillstånd.³²⁹ Ingen avgift tas ut för prövningen.

Handläggningsbestämmelser

Det saknas särskilda bestämmelser om länsstyrelsens handläggning av ärenden om Natura 2000-tillstånd utöver de som gäller kopplat till den specifika miljöbedömningen. Det innebär att de allmänna bestämmelserna om handläggning av ärenden i förvaltningslagen är tillämpliga. Närmare information om förvaltningslagens bestämmelser finns i underavsnitt "Handläggningsbestämmelser" under avsnitt 6.3.2 nedan.

För det fall vattenbruksverksamheten även ska tillståndsprövas av mark- och miljödomstolen som vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken kan frågan om Natura 2000-tillstånd prövas inom ramen för den tillståndsprövningen. En ansökan om Natura 2000-tillstånd kan i en sådan situation göras direkt till mark- och miljödomstolen. Om en ansökan redan har gjorts till länsstyrelsen kan domstolen även på eget initiativ ta till sig ärendet från myndigheten. Länsstyrelsen är i en sådan situation skyldig att lämna över ärendet till domstolen.

³²⁹ 7 kap. 29 b § miljöbalken.

Överklagandebestämmelser m.m.

Länsstyrelsens beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen³³⁰ och mark- och miljödomstolens dom kan slutligen överklagas till Mark- och miljööverdomstolen.³³¹

Domstolarna ska vid sin handläggning tillämpa lagen om domstolsärenden med de undantag som framgår av 5 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Beslut eller domar i ärenden eller mål om Natura 2000-tillstånd får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot. Enligt miljöbalken kan även ideella föreningar eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen i vissa fall överklaga beslut eller domar.³³²

Vad som gäller när mark- och miljödomstolen prövar frågan om Natura 2000-tillstånd vid tillståndsprövning enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken beskrivs under avsnitt 6.2.3 respektive 6.2.6 ovan.

Sammanfattning

Den som vill starta en vattenbruksverksamhet behöver ta ställning till om verksamheten kan påverka ett Natura 2000-område. Det gäller både om verksamheten ska bedrivas inom eller utanför ett sådant område. Om verksamheten på ett *betydande sätt kan påverka miljön* i ett Natura 2000-område krävs tillstånd för att få starta verksamheten. En specifik miljöbedömning behöver i sådant fall göras och en miljökonsekvensbeskrivning ges in i samband med ansökan.

Ansökan ska som utgångspunkt göras till länsstyrelsen men för det fall det även krävs tillstånd för vattenverksamhet kan mark- och miljödomstolen pröva frågan om Natura 2000-tillstånd gemensamt med vattenverksamheten.

³³⁰ 21 kap 1 § andra stycket miljöbalken.

³³¹ 1 kap. 2 § samt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar.

³³² Ytterligare krav ställs i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Sammanfattning avseende områdesskydd

Den som vill starta en vattenbruksverksamhet behöver undersöka om platsen för den tänka verksamheten finns inom ett område som omfattas av områdesbestämmelser enligt 7 kap. miljöbalken. För det fall verksamheten är tänkt att lokaliseras inom ett sådant område kan olika typer av dispenser eller tillstånd krävas för att verksamheten ska få starta. Två av de vanligare typerna av dispens och tillstånd som kan aktualiseras är strandskyddsdispens och Natura 2000-tillstånd. Natura 2000-tillstånd kan också behövas för en verksamhet som ligger utanför ett Natura 2000-område men som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett sådant område.

6.2.9 Artskyddsdispens och vissa regleringar avseende artskydd

Såsom nämnts i avsnitt 6.2.3 kan olika artskyddsfrågor aktualiseras när en verksamhet prövas mot de allmänna hänsynsreglerna m.m. enligt 2 kap. miljöbalken. Detta gäller särskilt vid lokaliseringsbedömningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.³³³ Om en verksamhet kräver tillstånd enligt miljöbalken ska artskyddsfrågorna så långt det är möjligt beaktas inom ramen för tillståndsprövningen. Utfallet vid tillståndsprövningen kan dock bli att verksamheten strider mot en fridlysningsbestämmelse i artskyddsförordningen (2007:845), även om alla tänkbara försiktighetsmått vidtas. I en sådan situation krävs att dispens från förbudsregeln i artskyddsförordningen meddelas för att verksamheten ska tillåtas.³³⁴ Länsstyrelsens möjligheter att lämna dispens finns reglerade i 14–15 §§ artskyddsförordningen. En av förutsättningarna som behöver vara uppfyllda för att dispens ska meddelas är att det inte finns någon annan lämplig lösning. Detta bör sällan vara uppfyllt för en ny vattenbruksverksamhet.

³³³ Se underavsnittet "Lokaliseringskravet, Närmare om lokaliseringsbedömningen och artskydd" i avsnitt 6.2.3 ovan.

³³⁴ Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/contentassets/e6d494dbb8bc463e8ee42ff9e671749d/forhallandet-mellan-provning-och-dispens-20150430.pdf>.

Särskild reglering för invasiva främmande arter

Utöver de artskyddsregler som beskrivits i föregående underavsnitt finns det inom EU även särskild reglering kring vissa främmande eller lokalt frånvarande arter. Dels finns en allmän reglering som gäller så kallade invasiva främmande arter, vilken också träffar vattenbruksverksamheter, dels finns en särskild reglering kring främmande eller lokalt frånvarande arter i vattenbruk, vilken vi återkommer till i avsnitt 6.3.2.

En främmande art är en art som introduceras, dvs. förflyttas, till ett område utanför dess naturliga utbredningsområde till följd av mänsklig aktivitet. En främmande art, djur eller växt, som snabbt sprider sig i en ny miljö kan komma att ses som en invasiv främmande art. Att en art klassas som en invasiv främmande art innebär att dess introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster.³³⁵ Hoten eller den negativa inverkan kan dock se olika ut. Invasiva främmande arter kan t.ex. orsaka allvarliga konsekvenser för inhemska arter och för ekosystemens struktur och funktion genom ändringar i fråga om livsmiljöer, sjukdomsspridning och utträngning av inhemska arter på deras utbredningsområde m.m. Invasiva främmande arter kan också ha stora negativa effekter på människors hälsa eller ekonomin.³³⁶

Risker och problem som är kopplade till invasiva främmande arter är gränsöverskridande. Det har därför ansetts viktigt att inom EU införa en gemensam reglering avseende invasiva främmande arter.³³⁷ Den 1 januari 2015 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter i kraft. EU-förordningen innehåller bestämmelser för att förebygga, minimera och mildra invasiva arters negativa effekter på biologisk mångfald³³⁸ inom unionen. Kopplat till lagstiftningen finns en unionsföreteckning där invasiva främmande arter av unionsbetydelse listas. Enligt EU-för-

³³⁵ Med ekosystemtjänster avses produkter eller tjänster som organismerna i naturens ekosystem tillhandahåller och som bidrar till människans välfärd och livskvalitet.

³³⁶ Prop. 2017/18:211, s. 11 f.

³³⁷ Ibid.

³³⁸ Med biologisk mångfald avses variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka de ingår, vilket innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem, se artikel 3.5 i förordning (EU) nr 1143/2014.

ordningen är dessa arter förbjudna att bl.a. hållas, *odlas* och användas.³³⁹ Undantag från förbuden kan dock tillåtas under vissa förutsättningar, bl.a. för att möjliggöra för verksamheter att bedriva forskning eller om det krävs av tvingande hänsyn till allmänintresset.³⁴⁰

EU-förordningen är enligt huvudregeln tillämplig på alla invasiva arter.³⁴¹

EU-förordningen utgör en minimireglering. Medlemsstaterna kan därför ha strängare reglering i syfte att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter.³⁴² I Sverige finns bestämmelser om invasiva främmande arter både i miljöbalken och i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet i fråga om arter som lever i vatten.³⁴³ Myndigheten har tillsammans med Naturvårdsverket lämnat förslag till regeringen om en nationell förteckning över invasiva främmande arter av nationell betydelse och föreslagit vad som ska gälla för arterna i förteckningen.³⁴⁴ Det kan därför komma en nationell reglering som gör att ytterligare arter blir förbjudna att odla eller föda upp utöver de som framgår av förordning (EU) nr 1143/2014.

6.2.10 Anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Av 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken framgår att om en verksamhet, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälan om samråd göras hos den myndighet som utövar tillsyn enligt 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.³⁴⁵

³³⁹ Artikel 7 i förordning (EU) nr 1143/2014.

³⁴⁰ Artikel 8 och 9 i förordning (EU) nr 1143/2014.

³⁴¹ Artikel 2.1 förordning (EU) nr 1143/2014.

³⁴² Se art 23 i förordning (EU) nr 1143/2014. Åtgärderna ska enligt artikeln vara förenliga med EUF-fördraget och anmälas till kommissionen.

³⁴³ 3 § förordningen om invasiva främmande arter.

³⁴⁴ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/invasiva-frammande-arter/stod-for-dig-som-arbetar-med-invasiva-frammande-arter/forordningar-och-handlingsplan/forordningar-och-regelverk-om-invasiva-frammande-arter.html>.

³⁴⁵ Paragrafen innehåller vidare ytterligare bestämmelser, bl.a. om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Paragrafen innehåller även en bestämmelse om att den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningskyldige

Enligt förarbetena har samrådsparagrafen bedömts ha en viktig funktion som komplement till regler om tillståndsplikt.³⁴⁶ I förarbetena nämns exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd. Dessa är större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, skydds- och kompensationsdikning, uppförande av radio- och telemaster samt tippning av schakt- och rivningsmassor. Utredningen känner dock inte till att det gjorts någon anmälan om samråd enligt paragrafen inför att ett vattenbruk ska starta.

6.2.11 Rådighetsmedgivande

För att få bedriva en verksamhet lokaliserad i ett vattenområde krävs att vattenbrukaren har rådighet över det vattenområde där verksamheten ska bedrivas. Den som vill starta en vattenbruksverksamhet i allmänt vatten behöver som huvudregel ett rådighetsmedgivande från Kammarkollegiet. Om vattenbruksverksamheten även avser att bedrivas i område för allmän farled brukar Sjöfartsverket ge rådighetsmedgivande, se avsnitt 6.2.6 ovan.

6.2.12 Särskilda regler för Sveriges ekonomiska zon

Sveriges ekonomiska zon ligger utanför Sveriges territorium.³⁴⁷ Sverige har viss suveränitet inom området, men de flesta svenska lagarna gäller inte inom zonen.³⁴⁸ I lagen om Sveriges ekonomiska zon finns särskild reglering för verksamheter inom området. Av 5 § den lagen framgår bl.a. att det krävs tillstånd av regeringen för att i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar. Av paragrafen framgår vidare att ett sådant tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och att tillståndet får begränsas till viss tid.

att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap. miljöbalken.

³⁴⁶ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 150.

³⁴⁷ Se 1 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 7 § lagen om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner samt bilaga 4 till den sistnämnda lagen.

³⁴⁸ Kustbevakningens webbplats: <https://www.kustbevakningen.se/bilder-och-fakta/sveriges-territorialhav-och-ekonomiska-zon/>.

Med hänsyn till att Sveriges ekonomiska zon ligger utanför Sveriges territorium och särskild reglering gäller för området kommer vi inte att gå in närmare på vilka förutsättningar som gäller för att starta vattenbruksverksamhet inom området.

6.3 Uppfödning av fisk

Detta avsnitt innehåller en redogörelse för vilka tillstånd, godkännanden och registreringar m.m. som kan krävas när en vattenbrukare vill starta en fiskuppfödningensverksamhet. Definitioner av begreppet fisk finns i avsnitt 6.1.2 ovan.

6.3.1 Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan flera olika tillstånd eller dispenser enligt mark- och miljörättsliga regleringar behövas för att en fiskuppfödningensverksamhet ska kunna starta. I vissa fall krävs även att verksamheten anmäls, se avsnitt 6.2.

För uppfödning av fisk gäller vissa särskilda bestämmelser i miljölagstiftningen, bl.a. i fråga om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för miljöfarlig verksamhet. Fiskuppfödning eller verksamhet för övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår behöver tillståndsprövas av länsstyrelsen innan verksamheten får starta. För fiskuppfödning eller övervintring av fisk där mer än 1,5 ton men mindre än 40 ton foder per kalenderår används krävs i stället att verksamheten anmäls till tillsynsmyndigheten innan den får starta.³⁴⁹ Detta beskrivs mer utförligt under avsnitt 6.2.2–6.2.4 ovan.

För fiskuppfödning finns också en annan särskild reglering i miljöbalken. När det gäller krav på tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken för vattenverksamhet,³⁵⁰ är utförande av anläggningar för odling av bl.a. fisk, undantaget kravet på tillstånd.³⁵¹ Se vidare i avsnitt 6.2.5 ovan.

³⁴⁹ 9 kap. 6 § miljöbalken samt 1 kap. 6 och 10 §§ samt 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsföreläggningen.

³⁵⁰ Se 11 kap. 3 § miljöbalken för definition av "vattenverksamhet". Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande av en anläggning i ett vattenområde.

³⁵¹ 11 kap. 11 § 2 miljöbalken.

6.3.2 Odlingstillstånd

Fiskelagstiftningen innehåller i dag bestämmelser som rör fiskodling. Av 1 kap. 1 § fiskeförordningen framgår att förordningen innehåller föreskrifter om fiske och vattenbruk inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon.³⁵² Kravet på odlingstillstånd framgår av 2 kap. 16 § fiskeförordningen. Enligt denna paragraf krävs tillstånd för att anlägga eller driva en fiskodling. Vi återkommer till dessa skrivningar i avsnitt 10.4.2, men kan konstatera att länsstyrelsen krävt odlingstillstånd för fiskodling oavsett om den bedrivits i ett vattenområde eller i en så kallad landbaserad anläggning.

Kravet på tillstånd gäller oavsett verksamhetens omfattning vilket innebär att tillstånd krävs från och med den första fisken som föds upp. Tillstånd prövas och ges av länsstyrelsen i det län där uppfödningens verksamheten är belägen.³⁵³

Undantag från kravet på tillstånd gäller om någon enligt en dom eller ett beslut i ett mål eller ärende om vattenverksamhet enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser, är skyldig att sätta ut fisk, flytta fisk eller anlägga och driva en fiskodling. Sådan uppfödning, så kallad kompensationsodling, kommer inte att belysas närmare inom ramen för utredningen.

Villkor

Odlingstillstånd får förenas med villkor. Det är inte närmare reglerat i lagstiftningen vilka slags villkor som får uppställas för ett odlingsstillstånd och det innebär att det står länsstyrelserna tämligen fritt att bestämma de villkor som anses nödvändiga. Av förarbetena framgår som exempel på villkor att en odlingsanläggning i form av nätkassar ska vara förankrad eller att varje insättning ska prövas särskilt av länsstyrelsen.³⁵⁴ Fram till år 2021 var det vanligt förekommande med villkor kopplade till risken för smittspridning, men eftersom den prövningen numera görs enligt lagstiftningen på djurhälsoområdet kommer sådana villkor inte längre att vara aktuella. Exempel på villkor i övrigt som förekommer är att

³⁵² Detta regleras i 1 kap. 1 § första stycket 1. Ytterliga punkter där det anges vad förordningen innehåller föreskrifter om finns i det angivna stycket.

³⁵³ 2 kap. 16 § fiskeförordningen och 1 § förordningen med länsstyrelseinstruktion.

³⁵⁴ Prop. 2010/11:86, s. 41.

- viss mängd fisk per år får produceras,
- viss mängd foder per år får användas,
- vatten ska hanteras på visst sätt, och
- förändringar i verksamheten som kan påverka omfattningen av gällande tillstånd ska rapporteras.

Av odlingstillståndet framgår även vilken art som får födas upp inom ramen för tillståndet, vilken typ av foder som får användas, vilken slags anläggning som uppfödningen sker i (t.ex. kassanläggning eller RAS-anläggning) samt i vilket syfte uppfödningen sker. Därutöver anges inom vilken fastighet uppfödningen får bedrivas samt i vilken kommun, i vilket län och i vilket vattenområde.

Vad som får födas upp och var uppfödning får ske

Odlingstillstånd får enligt fiskeförordningen inte meddelas för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Ytterligare förutsättningar för att beviljas odlingsstillstånd regleras i 3 kap. 2 och 5–7 §§ SJVFS 2021:13.³⁵⁵ Odlingstillstånd får inte medges för odling i vattenområden med arter eller stammar av nationellt intresse om verksamheten påtagligt skulle kunna påverka detta intresse negativt.³⁵⁶ Odlingstillstånd för lax i sötvattens- eller mynningsområde får endast medges för stam som härstammar från det avrinnings- eller mynningsområde som tillståndet ska gälla för. Tillstånd som ska gälla i havet utanför ett mynningsområde får endast avse stam som härstammar från närmast liggande eller angränsande avrinningsområde. Odlingstillstånd för uppfödning av laxartad fisk får inte medges för nyetablering av vattenbruksanläggning som har direkt kontakt med naturliga vatten i sötvattensområde där lax vandrar. Med sådant område avses allt vatten i ett vattendrag från och med mynningsområdet upp till det första definitiva vandringshindret. Nyetablering får inte heller ske i vattenområde varifrån vattenintag sker till uppfödning- eller avelsanläggning för lax. Vattenbruksanläggningar som har direkt kontakt till natur-

³⁵⁵ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

³⁵⁶ 3 kap. 2 § SJVFS 2021:13. Denna lydelse av bestämmelsen trädde i kraft den 1 mars 2023.

ligt vatten, och som håller vattenlevande djur som kan rymma från en anläggning, ska för att få odlingstillstånd ha åtgärder för att motverka rymning och ha en skriftlig åtgärdsplan vid rymning.

Enligt 5 kap. 1 § SJVFS 2021:13³⁵⁷ får länsstyrelsen meddela undantag från kraven i 3 kap. 1–6 §§ om särskilda skäl föreligger.

Innan EU:s djurhälsoförfordning trädde i kraft och justeringar gjordes i den nationella lagstiftningen behövde man även pröva smittskyddsaspekter inom ramen för odlingstillstånden. Smittskyddsaspekterna prövas nu i annan ordning, se avsnitt 6.3.4. Vidare reglerades i Jordbruksverkets numera upphävda föreskrifter³⁵⁸ att odlingstillstånd inte fick meddelas för odling i vattenområden som med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken har angetts som riksintresse för naturvården, yrkesfisket eller friluftslivet, om verksamheten påtagligt skulle kunna påverka något av dessa intressen negativt. Denna bestämmelse togs bort vid införande av SJVFS 2021:13³⁵⁹ och numera sker ingen prövning av odlingstillståndens förenlighet med riksintressena enligt 3 kap. miljöbalken.

Särskilt om uppfödning av främmande arter

I Rådets förordning (EG) nr 708/2007 finns särskilda bestämmelser om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk. Enligt artikel 6 i förordningen krävs tillstånd för vissa åtgärder som rör främmande och lokalt frånvarande arter. En *främmande art* är ”en art eller underart av en vattenlevande organism som förekommer utanför sitt kända naturliga utbredningsområde och utanför det område som begränsas av dess naturliga spridningsförmåga och polyploida organismer och fertila, konstgjort hybridiserade arter oavsett deras naturliga utbredningsområde och spridningsförmåga”.³⁶⁰

Bestämmelser om främmande arter finns också i Jordbruksverkets föreskrifter. Tillstånd för uppfödning av främmande arter får enligt 3 kap. 4 § första stycket SJVFS 2021:13,³⁶¹ medges om verksamheten ska bedrivas i en sluten vattenbruksanläggning och i en-

³⁵⁷ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

³⁵⁸ 2 kap. 1 § SJVFS 2014:4.

³⁵⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

³⁶⁰ Artikel 3.6 i förordning (EG) nr 708/2007.

³⁶¹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

lighet med tillämpliga regler i EU:s förordning (EG) nr 708/2007. En *sluten vattenbruksanläggning* definieras som:

”En landbaserad anläggning

- där
 - vattenbruk bedrivs i ett vatten med recirkulation av vatten, och
 - utloppsvattnet inte på något sätt kommer i förbindelse med öppna vatten innan det kontrollerats och filtrerats eller silats och behandlats för att förhindra utsläpp av fast avfall till vattenmiljön och utsläpp från anläggningen av odlade arter och icke-målarter som kan överleva och sedan föröka sig,
- och som
 - förhindrar förluster av odlade exemplar eller icke-målarter och annat biologiskt material, inbegripet patogener, på grund av faktorer såsom predatorer (t.ex. fåglar) och översvämning (dvs. anläggningen ska vara belägen på säkert avstånd från öppet vatten, grundat på en adekvat bedömning utförd av de behöriga myndigheterna),
 - i rimlig omfattning förhindrar förluster av odlade exemplar eller icke-målarter och annat biologiskt material, inbegripet patogener, på grund av stöld och skadegörelse, samt
 - säkerställer ett lämpligt bortskaffande av döda organismer.”³⁶²

Främmande arter får således inte födas upp i öppna system enligt föreskrifterna, dvs. sådana system som inte är avskilda från naturligt vatten. Det gäller däremot inte, 3 kap. 4 § andra stycket SJVFS 2021:13,³⁶³ för sterila polyploida organismer eller arterna regnbåge, bröding, bäckröding, kanadaröding, splejk och gräskarp. Begreppet *polyploida organismer* definieras som ”konstgjort framkallade tetraploida organismer (4N). Dessa är vattenlevande organismer där antalet kromosomer i cellerna har fördubblats med hjälp av teknik för att modifiera celler.”³⁶⁴

Frågan om tillstånd för uppfödning av främmande arter får anses prövas av länsstyrelsen inom ramen för prövningen av ansökan om odlingstillstånd.

³⁶² Artikel 3.3 i förordning (EG) nr 708/2007.

³⁶³ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

³⁶⁴ Artikel 3.5 i förordning (EG) nr 708/2007.

Ändringar i befintliga odlingstillstånd

Den vattenbrukare som vill göra ändringar i villkoren för sitt odlingsstillstånd måste ansöka om det hos länsstyrelsen på samma sätt som gäller för att få ursprungligt tillstånd.

Den vattenbrukare som vill göra större förändringar i sin uppfödningssverksamhet kan behöva ansöka om ett helt nytt tillstånd i stället för att ansöka om ändring i ett befintligt tillstånd. Så kan t.ex. vara fallet om vattenbrukaren vill föda upp en helt annan fiskart än den som odlingstillståndet gäller för eller om produktionen ska öka och ett större vattenområde därför behöver tas i anspråk. Genom att vattenbrukaren rapporterar större förändringar i verksamheten kan länsstyrelsen ta ställning till om en ny ansökan behöver göras.

Tillståndstid

Odlingstillstånd får enligt 2 kap. 16 § fiskeförordningen meddelas tills vidare eller för en viss bestämd tid. Någon närmare reglering kring när ett odlingstillstånd ska eller bör tidsbegränsas eller på vilket sätt det ska eller bör ske finns varken i förordningen eller föreskrifter. Vägledande uttalanden i förarbetena saknas också. Det saknas vidare vägledande avgöranden från domstol i frågan. Äldre odlingsstillstånd gällde oftast tills vidare. På senare år har det dock i tillämpningen hos länsstyrelserna vuxit fram en praxis som innebär att odlingstillstånd i princip alltid tidsbegränsas. Det är vanligt att tillståndstiden bestäms till tio år men det finns exempel på såväl kortare som längre tillståndstider. Det är inte alltid som länsstyrelserna närmare motiverar varför myndigheten väljer en viss tillståndstid. I vissa fall har tidsbegränsningen motiverats med att kunskaperna om smittrisker och smittskydd kan utvecklas på sådant sätt att tillståndet förlorar i aktualitet. Eftersom smittskyddsaspekterna inte längre ska prövas inom ramen för prövningen av odlingstillståndet är en sådan motivering inte längre gångbar.

Det är också vanligt att länsstyrelserna anpassar odlingstillståndens tillståndstider till den kvarvarande giltighetstiden på eventuella strandskyddsdispenser.

Ansökningsavgift

Länsstyrelsen tar inte ut någon avgift för att pröva en ansökan om odlingstillstånd.

Handläggningsbestämmelser

Det saknas särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden om odlingstillstånd. Det innebär att de allmänna bestämmelserna om handläggning av ärenden i förvaltningslagen är tillämpliga. Där finns bl.a. bestämmelser om en myndighets utredningsskyldighet (23 §), om kommunikation (25 §) och om remittering (26 §).

Inom förvaltningsrätten är det som utgångspunkt den som ansöker om ett tillstånd som ska visa att förutsättningarna för att beviljas detta är uppfyllt. Det är således vattenbrukaren som söker odlingstillstånd som har bevisbördan för att samtliga förutsättningar för att beviljas tillståndet är uppfyllda.³⁶⁵ Vattenbrukaren ska därmed ge in den dokumentation som länsstyrelsen behöver för att kunna ta ställning till ansökan om tillstånd. En myndighet har dock en skyldighet att se till att ett ärende blir utrett i den omfattning dess beskaffenhet kräver. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att en part förtydligar eller kompletterar sin ansökan. Det innebär att länsstyrelsen ska upplysa vattenbrukaren om denne behöver komplettera sin ansökan med något särskilt underlag. Länsstyrelserna brukar inte skicka ut ett förslag till beslut till en vattenbrukare innan den fattar beslut om odlingstillstånd. Där emot brukar de ha en dialog med vattenbrukaren om det är något underlag som saknas eller om vattenbrukaren behöver justera sin ansökan på något sätt, t.ex. för att lokalisera sin verksamhet utanför strandskyddat område.

En myndighet har också möjlighet, men inte skyldighet, att begära in yttrande från andra myndigheter och från enskilda, så kallad remiss. Det vanligaste är att yttranden begärs in från andra myndigheter och syftet med det är bl.a. att få upplysningar om faktiska förhållanden som prövningsmyndigheten ännu inte känner till eller att få synpunkter på befintligt material.³⁶⁶ Yttranden kan t.ex. begäras in från myndigheter med en viss expertkunskap. Vilka myndigheter som

³⁶⁵ Lundmark och Säfsten (2022), 23 § förvaltningslagen. Se texten under rubriken Andra stycket.

³⁶⁶ Lundmark och Säfsten (2022), 26 § förvaltningslagen. Se texten under rubriken Första stycket.

får yttra sig beror på hur verksamheten är tänkt att utformas. I ärenden om odlingstillstånd är det vanligt att länsstyrelsen skickar ansökan och därtill hörande handlingar på remiss till några av följande myndigheter, beroende på var en uppfödning lokaliseras,

- kommunen,
- Transportstyrelsen,
- Sjöfartsverket,
- Sjöpolisen,
- Livsmedelsverket,
- Jordbruksverket, och
- Kustbevakningen.

Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende, och om det inte är uppenbart obehövligt, ska sökanden underrättas om allt material av betydelse för beslutet och ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Det innebär t.ex. att vattenbrukaren som ansöker om odlingstillstånd har rätt att få ta del av de yttranden som kommit in under ett remissförfarande. Kravet på kommunikering gäller däremot normalt sett inte det material som en sökande själv har skickat in till myndigheten.³⁶⁷

Överklagandebestämmelser m.m.

Länsstyrelsens beslut i frågor som rör vattenbruk överklagas till Jordbruksverket,³⁶⁸ vars beslut därefter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.³⁶⁹ Överklagandet tas upp till prövning av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.³⁷⁰ Eftersom ärendet först har prövats av länsstyrelsen är det länsstyrelsens geografiska lokalisering som styr vilken förvaltningsrätt som prövar ett överklagande av Jordbruksverkets beslut. Om ett beslut t.ex. fattas

³⁶⁷ Lundmark och Säfsten, (2022), 25 § förvaltningslagen.

³⁶⁸ 60 § fiskelagen.

³⁶⁹ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

³⁷⁰ 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

av Länsstyrelsen Västernorrland ska Jordbruksverkets beslut överklagas till Förvaltningsrätten i Härnösand.³⁷¹ Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att ett mål ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.³⁷²

Vem som får överklaga ett beslut regleras inte särskilt i fiskelagstiftningen. Enligt 42 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Den vattenbrukare som ansöker om odlingstillstånd men får avslag på sin ansökan, eller inte får ansökan beviljad i sin helhet, har rätt att överklaga beslutet eftersom beslutet *angår* vattenbrukaren och det *har gått denne emot* i någon mån. Enligt rättspraxis från kammarrätterna har även vissa föreningar, vars medlemmar berörs av ett beviljat odlingstillstånd, haft rätt att överklaga ett beslut att bevilja ett odlingsstillstånd.³⁷³ Sjöfartsverket och kommunen har däremot *inte* ansetts ha rätt att överklaga beslut om odlingstillstånd. Det är dock möjligt att andra aktörer, t.ex. grannar till en fiskuppfödning eller dylikt också skulle ha rätt att överklaga ett beslut om odlingstillstånd. Vem som kan anses angås av ett beslut avgörs i slutändan av domstolen som ska pröva överklagandet. Det är inte vanligt förekommande att andra aktörer överklagar odlingstillstånd.

Länsstyrelsens beslut om odlingstillstånd får verkställas först när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.³⁷⁴ Det innebär att beslutet inte gäller omedelbart.

Sammanfattning

Kravet på odlingstillstånd gäller oavsett storleken på en fiskuppfödningens verksamhet och hur den bedrivs och organiseras. Vilka villkor som gäller för tillståndet är dock beroende av bl.a. typen av vattenbruksanläggning, var i landet verksamheten är lokaliserad och vilka arter som ska födas upp. Eftersom tillstånden i praktiken nästan alltid är tidsbegränsade behöver vattenbrukaren med jämna mellanrum

³⁷¹ 5 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

³⁷² 60 § fiskelagen.

³⁷³ Kammarrätten i Jönköpings domar den 22 juli 2016 i mål nr 3261-15 och 1868-16.

³⁷⁴ 35 § förvaltningslagen.

ansöka om nytt tillstånd och då kan det i princip ske en förutsättningslös ny prövning av verksamheten.

6.3.3 Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar

Fiskuppfödningsanläggningar som planeras att förläggas i vattenområden, och som därmed kan utgöra hinder eller fara för sjötrafiken, kan behöva märkas ut vid anläggningens yttre begränsningspunkter med så kallade sjösäkerhetsanordningar (SSA).³⁷⁵

Bestämmelser som rör utmärkning med sjösäkerhetsanordningar regleras i den nationella lagstiftningen i sjötrafikförordningen och i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:66) om utmärkning till sjöss med sjösäkerhetsanordningar. Värt att notera är dock att Transportstyrelsen inte kan kräva att en anläggning ska märkas ut.

I 2 kap. 15 a § fiskeförordningen finns ett bemyndigande för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar. Jordbruksverket har i 3 kap. 8 § SJVFS 2021:13³⁷⁶ föreskrivit att med hänsyn till sjösäkerheten kan vattenbruksanläggningar behöva märkas ut, samt att tillstånd för detta söks hos Transportstyrelsen enligt 3 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

Det krävs tillstånd för att inrätta sjösäkerhetsanordningar inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon.³⁷⁷ Det övergripande syftet med kravet på tillstånd för innehav av sjösäkerhetsanordningar är att värna om sjösäkerheten genom att bl.a. säkerställa att sjökort och verklighet överensstämmer, vilket innebär att en anordning ska vara rätt positionerad i förhållande till förekommande farleder, grund, vrak och andra hinder. Ett utfärdat tillstånd innebär normalt att sjöfarare informeras och att sjökort uppdateras av Sjöfartsverket med relevant information med anledning av anordningen.

En ansökan om tillstånd prövas av *Transportstyrelsen* efter samråd med Sjöfartsverket och får förenas med villkor. För sjösäkerhetsanordningar med radiosändare, så kallade AIS, finns bestämmelser om krav på tillstånd i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation och i förordningen (2022:511) om elektronisk kommunikation.

³⁷⁵ En sjösäkerhetsanordning kan t.ex. vara en boj.

³⁷⁶ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

³⁷⁷ 3 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

Detaljerade bestämmelser om ansökans utformning och innehåll, vilka eventuella villkor som kan förenas med ett tillstånd, sjösäkerhetsanordningarnas utseende och funktion samt möjliga undantag från tillståndsplikten regleras i TSFS 2017:66.³⁷⁸ Det krävs t.ex. inget tillstånd för att inrätta sjösäkerhetsanordningar som är placerade i ett område inom svenskt sjöterritorium som inte finns redovisat i ett officiellt sjökort. Som exempel på villkor för tillstånd anges att den som äger sjösäkerhetsanordningar ska säkerställa att anordningarna uppfyller sin nautiska funktion och att en driftstörning ska åtgärdas inom ett visst antal dagar. Nya sjösäkerhetsanordningar ska märkas med ägarens namn och ett identifikationsnummer. Transportstyrelsen kan, om det finns särskilda skäl, medge undantag från bestämmelserna i TSFS 2017:66³⁷⁹ och får förena ett sådant undantag med särskilda villkor.

Tillstånd för sjösäkerhetsanordningar ges i form av två olika tillstånd. Efter ansökan från en vattenbrukare utfärdar Transportstyrelsen först och främst ett *etableringstillstånd* som gäller under en kortare tidsperiod. Sedan detta har utfärdats etablerar vattenbrukaren sjösäkerhetsanordningarna i vattenområdet där vattenbruksanläggningen ska vara belägen. Sedan anordningarna väl har etablerats enligt villkoren i etableringstillståndet ska vattenbrukaren ge in en rapport till Transportstyrelsen som ska innehålla viss information. Transportstyrelsen utfärdar därefter ett *drifttillstånd* som gäller under en längre tidsperiod.³⁸⁰

Fiskuppfödningsanläggningar ska utmärkas med specialmärken. Anläggningens läge i förhållande till farleder och trafikstråk avgör det antal sjösäkerhetsanordningar som behövs och om utmärkningen även behöver vara utrustad med gult ljus av viss karaktär.³⁸¹

³⁷⁸ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om utmärkning till sjöss med sjösäkerhetsanordningar.

³⁷⁹ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om utmärkning till sjöss med sjösäkerhetsanordningar.

³⁸⁰ Bilaga 1 till TSFS 2017:66.

³⁸¹ Avsnitt 3.6.4 i bilaga 2 till TSFS 2017:66.

Ändringar av befintliga tillstånd

Det krävs tillstånd av Transportstyrelsen för att ändra eller flytta en sjösäkerhetsanordning.³⁸² En anordning kan t.ex. behöva ändras eller flyttas när en uppfödningsanläggning behöver flyttas från det område man har tillstånd för i samband med övervintring. Liksom vid inrättande av en ny sådan anordning ska samråd ske med Sjöfartsverket.

Eftersom ett befintligt tillstånd normalt är tidsbegränsat måste detta förnyas. Ägaren av en sjösäkerhetsanordning måste ge in en förnyad ansökan senast tre månader före det befintliga tillståndets utgångsdatum. Vid utebliven ansökan upphör tillståndet att gälla.³⁸³

Tillståndstid

Transportstyrelsen beslutar i det enskilda fallet hur länge ett etableringstillstånd och ett drifttillstånd ska gälla, men normalt tidsbegränsas dessa till tre månader respektive fem år.³⁸⁴

Ansökningsavgift

Transportstyrelsen tar inte ut någon avgift för prövning av ansökningar om tillstånd för sjösäkerhetsanordningar.

Handläggningsbestämmelser

Det är särskilt utpekad i författningstext att Transportstyrelsen ska samråda med Sjöfartsverket i ärenden om tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar. Vidare finns bestämmelser om hur en ansökan ska göras och vad den ska innehålla i bilaga 1 till TSFS 2017:66.³⁸⁵ I övrigt saknas särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden om inrättande av sjösäkerhetsanordningar. Det innebär att de allmänna bestämmelserna om handläggning av ärenden i förvaltningslagen är tillämpliga. För närmare redogörelse kring dessa, se avsnitt 6.3.2.

³⁸² 3 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

³⁸³ Se bilaga 1 till TSFS 2017:66 om närmare anvisningar om tillstånd för sjösäkerhetsanordningar.

³⁸⁴ Se bilaga 1 till TSFS 2017:66.

³⁸⁵ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om utmärkning till sjöss med sjösäkerhetsanordningar.

Överklagandebestämmelser m.m.

Det saknas särskilda bestämmelser om överklagande av beslut om tillstånd för sjösäkerhetsanordningar. Det innebär att de allmänna bestämmelserna om överklagande i förvaltningslagen är tillämpliga och att Transportstyrelsens beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol.³⁸⁶ Beslut får överklagas av vattenbrukaren om beslutet har gått honom eller henne emot, t.ex. om ansökan om tillstånd avslås.³⁸⁷

Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövades.³⁸⁸ Det är alltså hemvisten för den beslutande sektionen vid Transportstyrelsen som styr vilken förvaltningsrätt som ska pröva överklagandet. För närvarande fattas beslut om sjösäkerhetsanordningar av en sektion lokaliserad i Norrköping, vilket innebär att Förvaltningsrätten i Linköping är behörig att pröva överklagandet.³⁸⁹ Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att ett mål ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.³⁹⁰

Transportstyrelsens beslut får verkställas först när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.³⁹¹ Det innebär att beslutet inte gäller omedelbart.

Sammanfattning

Fiskuppfödningsanläggningar som planeras att förläggas i vattenområden kan behöva märkas ut med sjösäkerhetsanordningar, för vilket det kan krävas tillstånd. Vattenbrukaren beviljas först ett etableringstillstånd och, sedan anordningen har inrättats på ett korrekt sätt, ett drifttillstånd som normalt gäller i fem år. Eftersom tillstånden är tidsbegränsade måste vattenbrukaren med jämna mellanrum ansöka om nytt tillstånd.

³⁸⁶ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

³⁸⁷ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

³⁸⁸ Se 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

³⁸⁹ 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

³⁹⁰ 40 § förvaltningslagen.

³⁹¹ 35 § förvaltningslagen.

6.3.4 Registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar

En förutsättning för att överförbara djursjukdomar ska kunna förebyggas, bekämpas och utrotas är att ansvariga myndigheter har kännedom om var djur hålls, att djurförflyttningar dokumenteras och att spårbarhet kan garanteras vid produktion och distribution av animaliska produkter. Detta förutsätter i sin tur bl.a. system för registrering av djurhållare och andra som bedriver handel med djur.³⁹²

Ett sådant system är krav på att alla anläggningar där vattenlevande djur hålls, bl.a. så kallade vattenbruksanläggningar,³⁹³ ska registreras. Vissa anläggningar, med verksamheter som utgör en *särskild* risk för djurs hälsa, behöver utöver att registreras även godkännas. Anmälan om registrering och ansökan om godkännande görs hos Jordbruksverket.

Kraven på registrering och godkännande av vissa vattenbruksanläggningar regleras framförallt i EU:s djurhälsoförordning,³⁹⁴ förordning (EU) nr 2020/691³⁹⁵ och förordning (EU) nr 2021/2037³⁹⁶ och ytterligare genomförandeförordningar och delegerade förordningar. I den nationella lagstiftningen finns kompletterande bestämmelser framför allt i 3 kap. SJVFS 2021:13.³⁹⁷

En *anläggning* definieras i artikel 4.27 i EU:s djurhälsoförordning som ”en fastighet, byggnad eller vid utedrift miljö eller plats där djur eller avelsmaterial hålls på tillfällig eller permanent basis, med undantag av hushåll där sällskapsdjur hålls och veterinärmottagningar eller veterinärkliniker”.

Den som enligt EU:s djurhälsoförordning är skyldig att iaktta bestämmelserna i egenskap av innehavare av en vattenbruksanläggning benämns aktör. En *aktör* definieras i artikel 4.24 i EU:s djurhälso-

³⁹² SOU 2020:62, s. 445.

³⁹³ Med vattenbruksanläggningar avses här anläggningar i en bredare bemärkelse, dvs. anläggningar som *håller* vattenlevande djur. I begreppet ingår då t.ex. även zoobutiker, djurparker, brunnsbåtar m.m.

³⁹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa.

³⁹⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/691 av den 30 januari 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser för vattenbruksanläggningar och transportörer av vattenlevande djur.

³⁹⁶ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/2037 av den 22 november 2021 om bestämmelser för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller undantag för aktörer från skyldigheten att registrera vattenbruksanläggningar och skyldigheten att föra journal.

³⁹⁷ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

förordning som ”varje fysisk eller juridisk person som ansvarar för djur eller produkter, även för en begränsad tidsperiod, med undantag av sällskapsdjurshållare och veterinärer”. Även om man i förordningen talar om aktörer kommer den fortsatta framställningen att tala om *vattenbrukare*. Begreppen är dock synonyma inom ramen för detta avsnitt.

Nedan följer ett avsnitt om de närmare förutsättningarna för registrering av vattenbruksanläggningar och därefter ett avsnitt om de närmare förutsättningarna för godkännande av vattenbruksanläggningar.

Registrering av vattenbruksanläggningar

När registrering krävs

Vattenbrukare som driver vattenbruksanläggningar är enligt artikel 172 i EU:s djurhälsoförordning skyldiga att anmäla sina anläggningar till Jordbruksverket för registrering innan verksamheten inleds. Vattenbrukaren ska i anmälan lämna uppgifter om varje vattenbruksanläggning som aktören ansvarar för samt de andra uppgifter som framgår av förordningen och av Jordbruksverkets föreskrifter.³⁹⁸ Kravet på att lämna in uppgifter till Jordbruksverket gäller även sådana vattenbruksanläggningar som kräver ett godkännande enligt avsnittet nedan. En anmälan om registrering ska enligt 3 kap. 9 § SJVFS 2021:13³⁹⁹ göras hos Jordbruksverket senast 15 dagar innan verksamheten planeras att påbörjas.

En aktör har möjlighet att anmäla registrering av en *grupp vattenbruksanläggningar*. En sådan registrering kan göras av flera aktörer gemensamt under förutsättning att anläggningarna är belägna i ett epidemiologiskt enhetligt område och att alla aktörer i det området följer samma system för biosäkerhet. En sådan registrering kan också göras av en aktör som driver flera anläggningar om dessa följer samma system för biosäkerhet, och vattenbruksdjuren i anläggningarna i fråga tillhör samma epidemiologiska enhet.⁴⁰⁰ Registrering av en grupp

³⁹⁸ Se 3 kap. 11, 16 och 17 §§ SJVFS 2021:13.

³⁹⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

⁴⁰⁰ Med biosäkerhet avses enligt artikel 4.23 i EU:s djurhälsoförordning ”summan av hanteringsåtgärder och fysiska åtgärder för att minska risken för att sjukdomar introduceras, utvecklas och sprids till, från och inom en djurpopulation, eller en anläggning, en zon, en anläggningskrets, ett transportmedel eller någon annan lokal, fastighet eller plats”. Med epidemiologisk enhet

vattenbruksanläggningar kan t.ex. vara aktuellt för flera anläggningar för uppfödning av musslor inom samma epidemiologiska enhet. För närvarande finns inga grupper av vattenbruksanläggningar registrerade i Sverige.

När registrering inte krävs

Vissa vattenbruksanläggningar som bedöms utgöra en obetydlig risk är undantagna från kravet på registrering.⁴⁰¹ Verksamheterna vid de undantagna anläggningarna faller utanför ramen för denna utredning och kommer inte att behandlas vidare.

Transportörer av vattenlevande djur omfattas inte av kraven på registrering i EU:s djurhälsoförordning. Däremot omfattas transportörer bl.a. av förordningens krav på journalföring, se vidare i avsnitt 7.2.4.

Godkännande av vattenbruksanläggningar

När godkännande krävs

Vissa vattenbruksanläggningar måste, enligt artikel 176–178 i EU:s djurhälsoförordning, godkännas av Jordbruksverket. Kravet på godkännande gäller vattenbruksanläggningar där vattenbruksdjur hålls i syfte att flyttas därifrån antingen levande eller som produkter av animaliskt ursprung från vattenbruksdjur. Kravet på godkännande gäller även andra vattenbruksanläggningar som utgör en betydande risk på grund av vilka djur som hålls, typen av vattenbruksanläggning i fråga och på grund av förflyttningar av vattenbruksdjur till och från vattenbruksanläggningen. Sådana ”andra anläggningar” specificeras i artikel 4 i förordning (EU) nr 2020/691 som

avses enligt artikel 4.39 i förordningen ”en grupp djur med samma sannolikhet att exponeras för ett smittämne”.

⁴⁰¹ Artiklarna 174 och 175.2 i EU:s djurhälsoförordning, artikel 3 i förordning (EU) nr 2021/2037 och 3 kap. 9 a § SJVFS 2021:13.

- karantänanläggningar för vattenbruksdjur,
- vattenbruksanläggningar där vattenbruksdjur av förtecknade arter som är vektorer⁴⁰² hålls isolerade till dess att de inte längre anses vara vektorer,
- vattenbruksanläggningar som är slutna anläggningar där vattenbruksdjur hålls för prydnadsändamål och där mönstren för förflyttning utgör en betydande sjukdomsrisik,
- vattenbruksanläggningar där vattenbruksdjur hålls för prydnadsändamål i öppna anläggningar, och
- fartyg eller andra mobila lokaler där vattenbruksdjur hålls tillfälligt för att behandlas eller genomgå andra förfaranden som används i djurhållningen.

En ansökan om godkännande som vattenbruksanläggning ska lämnas till Jordbruksverket och ska innehålla de uppgifter som anges i förordningen och i Jordbruksverkets föreskrifter.⁴⁰³

För att en vattenbruksanläggning ska godkännas krävs att flera förutsättningar är uppfyllda. Dessa framgår av artikel 181.1 a–c i EU:s djurhälsoförfordning. Anläggningen ska uppfylla vissa krav när det gäller karantän, isolering och andra biosäkerhetsåtgärder samt djurhälsoövervakning och journalföring i tillämpliga fall. Det krävs vidare att anläggningens lokaler och utrustning är ändamålsenliga så att risken för introduktion och spridning av sjukdomar minskar till en godtagbar nivå, samt att den har tillräcklig kapacitet för arterna och kvantiteten av djur som ska hållas. Anläggningen ska, med beaktande av de riskreducerande åtgärder som finns på plats, inte heller medföra en oacceptabel risk för spridning av sjukdomar. Därutöver ska anläggningen ha ett system på plats som gör att den berörda aktören kan visa att kraven i leden a–c är uppfyllda.

⁴⁰² Enligt nationalencyklopedin betyder vektor betyder inom biologin ”en organism som överför ett smittämne till en annan varelse”. *Vektorarter* definieras i artikel 2.3 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2020/990 av den 28 april 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/429 vad gäller djurhälsokrav och krav avseende utfärdande av intyg för förflyttningar av vattenlevande djur och produkter av animaliskt ursprung från vattenlevande djur inom unionen som ”de smittbärande arter som förtecknas i kolumn 4 i tabellen i bilagan till genomförandeförordning (EU) nr 2018/1882 och som uppfyller villkoren för att anses vara vektorer enligt kolumn 3 i bilaga I till den här förordningen”.

⁴⁰³ Artikel 180.1 EU:s djurhälsoförfordning och 3 kap. 11 §§ SJVFS 2021:13.

Detaljerade bestämmelser om de krav som ställs på anläggningarna vad gäller bl.a. biosäkerhetsåtgärder och lokaler finns i förordning (EU) nr 2020/691. För godkända anläggningar krävs att det finns en utvecklad och dokumenterad biosäkerhetsplan och att anläggningen deltar i en riskbaserad övervakning.⁴⁰⁴

Ansökan om godkännande ska göras hos Jordbruksverket senast tre månader innan verksamheten planeras att påbörjas och efter att ansökan kommit in ska verket göra ett besök på plats.⁴⁰⁵ Vattenbrukare vars vattenbruksanläggningar måste godkännas får enligt artikel 176.3 i EU:s djurhälsoförordning inte inleda sin verksamhet vid en anläggning innan den har godkänts.

Godkännande kan beviljas för en *grupp av anläggningar*. Ett sådant godkännande kan ges för flera aktörer gemensamt under förutsättning att deras anläggningar är belägna i ett epidemiologiskt enhetligt område och alla aktörer i det området följer samma system för biosäkerhet. Ett godkännande för en grupp av anläggningar kan även ges till en aktör som driver flera anläggningar om dessa följer samma system för biosäkerhet och vattenbruksdjuren i anläggningarna i fråga tillhör samma epidemiologiska enhet.⁴⁰⁶

När godkännande inte krävs

Vissa vattenbruksanläggningar får enligt artikel 176.2 i EU:s djurhälsoförordning undantas från kravet på godkännande av medlemsstaterna förutsatt att de inte utgör någon betydande risk för spridning av förtecknade sjukdomar.⁴⁰⁷ Undantag från kravet på godkännande kan medges med stöd av 5 kap. 1 § SJVFS 2021:13.⁴⁰⁸ Jordbruksverket tillämpar möjligheter till undantag för

- anläggningar som i leveranssyfte och för användning som livsmedel producerar små mängder vattenbruksdjur, antingen direkt

⁴⁰⁴ Artiklarna 5–6 i förordning (EU) nr 2020/691.

⁴⁰⁵ 3 kap. 10 och 12–13 §§ SJVFS 2021:13 och artikel 183.2 i EU:s djurhälsoförordning.

⁴⁰⁶ Artikel 177 i EU:s djurhälsoförordning. För definitioner av biosäkerhet och epidemiologiskt område, se not 400.

⁴⁰⁷ Förtecknade sjukdomar framgår av Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2018/1629 av den 25 juli 2018 om ändring av förteckningen över sjukdomar i bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/429 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

⁴⁰⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

till slutkonsumenter eller till lokala detaljhandelsföretag som levererar direkt till slutkonsumenter,

- dammar och andra anläggningar där populationen av vattenlevande djur endast hålls för sportfiskeändamål genom utsättning av vattenbruksdjur och där dessa djur är avskilda och inte kan rymma, och
- anläggningar där vattenbruksdjur hålls i slutna anläggningar för prydadsändamål.

Vad som enligt den första punkten utgör en mindre mängd är en kapacitet på upp till 0,5 ton djur som kan hållas vid ett och samma tillfälle. Den gränsen har Jordbruksverket kommit fram till efter dialog med Statens veterinärmedicinska anstalt. Undantaget för små mängder kan endast tillämpas vid anläggningar där djur hålls i syfte att flyttas därifrån antingen levande eller som livsmedel. I de fall djuren levereras från en anläggning direkt till en restaurang för att efter tillagning ges till en konsument så räknas det som leverans direkt till konsument. För att undantaget ska tillämpas krävs att anläggningen har smittmässigt säker spillvattenhantering. Om ingen inleverans sker av djur eller om inleverans enbart sker från samma vattensystem som spillvattnet släpps ut kan den lilla anläggningen undantas från godkännandet även om den inte uppfyller kriterierna för smittmässigt säker spillvattenhantering.⁴⁰⁹

Vidare kan, enligt artikel 3 i förordning (EU) nr 2020/691, bl.a. följande anläggningar undantas från kravet på godkännande:

- Vattenbruksanläggningar där vattenbruksdjur hålls enbart för utsättning i naturen.⁴¹⁰
- Extensiva dammar där vattenbruksdjur hålls för direkt användning som livsmedel eller för utsättning i naturen.⁴¹¹

Undantagen gäller efter en riskbedömning och under förutsättning att vattenbruksdjur inte flyttas till andra medlemsstater inom EU.

⁴⁰⁹ Se Jordbruksverkets informationsskrivelse *Samlad information om bestämmelser om registrering, godkännande, journalföring och register för vattenlevande djur*, s. 9.

⁴¹⁰ Enligt Jordbruksverkets bedömning ska denna typ av verksamhet inte förväxlas med kompensationsodlingar eller sättfiskanläggningar, se Jordbruksverkets information *Samlad information om bestämmelser om registrering, godkännande, journalföring och register för vattenlevande djur*, s. 10.

⁴¹¹ Artikel 3 i förordning (EU) 2020/691 innehåller fler undantag men dessa gäller endast för blötdjur och inte för fisk.

När ett villkorat godkännande kan beviljas

Om en anläggning inte uppfyller alla krav för godkännande får Jordbruksverket bevilja ett *villkorat godkännande*.⁴¹² Detta gäller om det visar sig att anläggningen uppfyller alla de viktigaste kraven som ger tillräckliga garantier för att anläggningen inte innebär någon betydande risk för spridning av förtecknade sjukdomar. Om ett villkorat godkännande har beviljats ska Jordbruksverket ge ett slutligt godkännande endast om ett nytt besök på plats vid anläggningen inom tre månader efter det att det villkorliga godkännandet beviljades, visar att anläggningen uppfyller alla krav för godkännande. Vidare kan vattenbrukaren, i stället för eller som komplement till ett nytt besök på plats, visa att anläggningen uppfyller alla krav på godkännande genom att inom tre månader efter det datumet tillhandahålla dokumentation.

Om besöket eller den lämnade dokumentationen visar att det har gjorts väsentliga framsteg men anläggningen ändå inte uppfyller samtliga krav, får den behöriga myndigheten förlänga det villkorade godkännandet. En period med villkorat godkännande får dock inte överstiga sex månader.

Särskilt om livsmedelsanläggningar för sjukdomsbekämpning

Anläggningar kan enligt artikel 179 i EU:s djurhälsoförfordning godkännas som så kallade livsmedelsanläggningar för sjukdomskontroll av vattenlevande djur. Ett sådant godkännande krävs för att slakta eller bearbeta vattenlevande djur i syfte att bekämpa a-, b- eller c-sjukdomar. En förutsättning för att kunna godkännas som en sådan anläggning är att anläggningen även är godkänd som en livsmedelsanläggning enligt artikel 4 i förordning (EU) nr 853/2004.

En ansökan om godkännande som vattenbruksanläggning ska lämnas till Jordbruksverket och ska innehålla de uppgifter som anges i förordningen och i Jordbruksverkets föreskrifter.⁴¹³ Ansökan om godkännande ska göras hos Jordbruksverket senast tre månader innan verksamheten planeras att påbörjas och efter att ansökan kommit in ska verket göra ett besök på plats.⁴¹⁴

⁴¹² Artikel 183.4 och 183.5 i EU:s djurhälsoförfordning.

⁴¹³ Artikel 180.1 EU:s djurhälsoförfordning och 3 kap. 11 och 14 §§ SJVFS 2021:13.

⁴¹⁴ 3 kap. 14 § SJVFS 2021:13 och artikel 183.2 i EU:s djurhälsoförfordning.

För godkännande av en livsmedelsanläggning för sjukdomskontroll av vattenlevande djur krävs även att kraven i artiklarna 5 och 11 i förordning (EU) nr 2020/691 är uppfyllda vad gäller bl.a. biosäkerhetsåtgärder.

Krav på biosäkerhetsplan och deltagande i riskbaserad övervakning

Den vattenbrukare som har en vattenbruksanläggning som omfattas av kravet på godkännande måste utveckla och dokumentera en biosäkerhetsplan för sin anläggning. Denna plan ska identifiera hur en smitta kan ta sig in i anläggningen, hur den kan spridas inom anläggningen och överföras från den ut i miljön eller till andra anläggningar. Vid framtagandet av biosäkerhetsplanen ska vattenbrukaren ta hänsyn till anläggningens särskilda karaktär och identifiera riskreducerande åtgärder för varje biosäkerhetsrisk som har identifierats.

Kravet på innehav av en biosäkerhetsplan framgår av artikel 5 i förordning (EU) nr 2020/691. Där framgår att de typer av vattenbruksanläggningar som räknas upp i artiklarna 7–19⁴¹⁵ i förordningen, endast ska godkännas om de vattenbrukare som driver anläggningarna har dokumenterat en biosäkerhetsplan som uppfyller följande krav:

- Den identifierar hur ett sjukdomsagens kan ta sig in i en vattenbruksanläggning eller en grupp vattenbruksanläggningar, spridas inom den och överföras från den ut i miljön eller till andra vattenbruksanläggningar.
- Den tar hänsyn till den särskilda karaktären hos den enskilda vattenbruksanläggningen eller gruppen av vattenbruksanläggningar och identifierar riskreducerande åtgärder för varje biosäkerhetsrisk som har identifierats.
- Den tar ställning till eller beaktar, i förekommande fall, uppgifterna i delarna 1–7 punkt 1 a, delarna 9–12 punkt 1 a och del 8 punkt 1 b i bilaga I⁴¹⁶ i samband med att denna plan för vattenbruksanläggningen eller gruppen av vattenbruksanläggningar utarbetas.

⁴¹⁵ Detta avser alla typer av vattenbruksanläggningar som kräver godkännande.

⁴¹⁶ Delarna 1–7 punkt 1 a, delarna 9–12 punkt 1 a och del 8 punkt 1 b i bilaga I innehåller framför allt olika typer av hygienregler.

Utöver kravet på innehav av biosäkerhetsplan ställs krav i artikel 6 i förordning (EU) nr 2020/691 på att vissa typer av vattenbruksanläggningar ska delta i så kallad riskbaserad övervakning för att godkännas. Kravet gäller de vattenbruksanläggningar som avses i artiklarna 7, 8, 17 och 19 i förordningen.⁴¹⁷

Ändringar i befintlig registrering eller godkännande

Vattenbrukare som driver vattenbruksanläggningar som kräver *registrering* ska i *förväg* underrätta Jordbruksverket om det sker betydande ändringar i fråga om något av de förhållanden som ska anmälas för registrering, t.ex. om lokalerna förändras eller om vattenbrukare ändrar vilken art och vilken mängd vattenbruksdjur som föds upp i anläggningen. Detsamma gäller om vattenbrukarens verksamhet eller verksamheten vid den registrerade anläggningen upphör.⁴¹⁸

Vattenbrukare som driver vattenbruksanläggningar som kräver *godkännande* ska också i *förväg* underrätta Jordbruksverket om det sker betydande förändringar i något av de förhållanden som ska anges vid ansökan om godkännande, om lokalerna förändras eller om vattenbrukare ändrar vilken art och vilken mängd vattenbruksdjur som föds upp i anläggningen.⁴¹⁹

Registrerings- och godkännandetid

Registreringar och godkännande av vattenbruksanläggningar är inte tidsbegränsade utan gäller tills avregistrering eller återkallelse av godkännande sker på begäran av vattenbrukaren själv eller på initiativ Jordbruksverket. Villkorade godkännanden är dock tidsbegränsade. Vidare gäller registreringar och godkännanden endast så länge det inte skett någon förändring vid anläggningen som kräver en ny registrering eller ett nytt godkännande.

⁴¹⁷ Vattenbruksanläggningar eller grupper av vattenbruksanläggningar där vattenbruksdjur hålls i syfte att flyttas därifrån antingen levande eller som produkter av animaliskt ursprung från vattenbruksdjur, vattenbruksanläggningar som är slutna anläggningar där vattenbruksdjur hålls för prydadsändamål och där mönstren för förflyttning utgör en betydande sjukdomsrisik och fartyg eller andra mobila lokaler där vattenbruksdjur hålls tillfälligt för att behandlas eller genomgå andra förfaranden som används i djurhållningen.

⁴¹⁸ Artikel 172.2 i EU:s djurhälsoförordning och 3 kap. 17 § SJVFS 2021:13.

⁴¹⁹ Artikel 180.2 i EU:s djurhälsoförordning och 3 kap. 17 § SJVFS 2021:13.

Registrerings- och ansökningsavgift

Vattenbrukare som har en anläggning eller en grupp av anläggningar registrerade hos Jordbruksverket ska betala en årlig avgift om 80 kronor för varje registrerad anläggning eller grupp av anläggningar.⁴²⁰

Vattenbrukare som ansöker om godkännande av en anläggning eller en grupp av anläggningar ska betala en avgift om 12 200 kronor när ansökan ges in till Jordbruksverket. Ansökningsärendet tas inte upp till prövning av Jordbruksverket förrän avgiften är betald.⁴²¹ I praktiken påbörjas dock handläggningen av ett ärende innan betalningen kommit in på så sätt att Jordbruksverket tar ställning till om ett godkännande krävs eller inte. Däremot bokas ingen besiktning innan betalningen är gjord.

Handläggningsbestämmelser

EU:s djurhälsoförfordning med underakter och Jordbruksverket föreskrifter innehåller, som delvis framgår av avsnitten ovan, regler som har anknytning till handläggningen av ärenden om registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar. Det finns t.ex. bestämmelserna om att Jordbruksverket ska genomföra besök på plats innan ett godkännande kan meddelas. I den mån det i övrigt saknas särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden om registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar är de allmänna handläggningsbestämmelserna i förvaltningslagen tillämpliga. För närmare redogörelse kring dessa, se avsnitt 6.3.2.

I ärenden om registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar skickar Jordbruksverket i regel *inte* ansökan och därtill hörande handlingar på remiss till andra myndigheter.

⁴²⁰ 3 kap. 15 § första stycket p. 1 SJVFS 2021:13.

⁴²¹ 3 kap. 15 § första stycket p. 2 och andra stycket SJVFS 2021:13.

Överklagandebestämmelser m.m.

Jordbruksverkets beslut i fråga om registrering och godkännande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴²² Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om registrering eller godkännande har nekats. Vidare kan vattenbrukare överklaga villkor i beslut.⁴²³

Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.⁴²⁴ Det är alltså hemvisten för den beslutande myndigheten, dvs. Jordbruksverket som styr vilken förvaltningsrätt som prövar ett överklagande. Jordbruksverket är belägen i Jönköping, vilket innebär att Förvaltningsrätten i Jönköping är behörig att pröva överklagandet.⁴²⁵ Det krävs prövningstillstånd vid överklagande till såväl kammarrätten som till Högsta förvaltningsdomstolen.⁴²⁶

Jordbruksverkets beslut ska gälla omedelbart om inte något annat beslutas.⁴²⁷

Sammanfattning

I princip alla vattenbruksanläggningar omfattas av kravet på registrering eller godkännande. Som vi tidigare har nämnt gäller dessa krav för vattenbruksanläggningar i den vidare mening som gäller enligt EU:s djurhälsoförfordning, dvs. även anläggningar som håller pryd- nadsdjur såsom zoobutiker och djurparker.

För de flesta vattenbruksanläggningar som denna utredning huvudsakligen tar sikte på, dvs. anläggningar för uppfödning för livsmedels- produktion, gäller krav på godkännande, eftersom de flesta vatten- brukare håller fisk i syfte att dessa ska flyttas därifrån antingen levande (för transport till matfiskuppfödningar eller för utsättning i naturen) eller som produkter av animaliskt ursprung från vattenbruksdjur (till butiker, restauranger eller direkt till konsumenter).

⁴²² 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁴²³ 24 § lagen om provtagning på djur och 42 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁴²⁴ 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁴²⁵ 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

⁴²⁶ 24 § lagen om provtagning på djur.

⁴²⁷ 25 § lagen om provtagning på djur.

Sedan en anläggning väl är registrerad eller godkänd behöver vattenbrukaren inte vidta några andra åtgärder vad gäller registreringen eller godkännandet, såvida denne inte vill förändra verksamheten på ett sätt som kräver att Jordbruksverket underrättas om det.

6.3.5 Förprovning av förvaringsutrymmen

För viss djurhållning krävs förprovning av de stallar och andra förvaringsutrymmen som djuren ska hållas i. Kassar i fiskuppfödning-anläggningar utgör förvaringsutrymmen i lagstiftningens mening. Förprovningen syftar till att säkerställa att byggplanerna för ett förvaringsutrymme uppfyller kraven för hur djur får förvaras, vilket regleras närmare i bl.a. 2 kap. 6 § djurskyddslagen (2018:1192). Där anges att förvaringsutrymmen för djur ska ge djur tillräckligt skydd och utrymme att kunna röra sig obehindrat och att kunna vila på ett för djuren lämpligt sätt. Vidare anges att förvaringsutrymmen för djur ska hållas rena samt att klimat samt ljus- och ljudförhållanden ska vara anpassade till djurens behov.

Regleringen kring förprovning av förvaringsutrymmen för djur finns i den nationella lagstiftningen i djurskyddslagen, djurskydds-förordningen (2019:66) och i SJVFS 2019:12.⁴²⁸

Förprovningen är ett uttryck för en strävan att med en god stallmiljö och lämpliga skötselmetoder öka förutsättningarna för ett gott hälsotillstånd hos djuren. Provningsen bör omfatta alla faktorer i miljö och skötsel som har betydelse för djurhälsa och djurbeteende och därmed för djurskyddet.⁴²⁹ Vid förprovningen granskas bl.a. mått och utrymmen, inredning, utgödslingssystem, anordningar för utfodring, klimat, klimatreglering och luftkvalitet, brandskydd, dagsljusinsläpp och belysning samt smittskydd.

Förprovning

Stall, andra förvaringsutrymmen och hägn, eller en del av en sådan anläggning som är avsedda bl.a. för djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ska godkännas från djurskydds- och djurhälsosynpunkt innan de

⁴²⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om förprovning.

⁴²⁹ Prop. 1987/88:93, s. 20 och prop. 2017/18:147, s. 168.

- uppförs,
- byggs till eller byggs om,
- ändras på ett sätt som är av väsentlig betydelse från djurskydds- eller djurhälsosynpunkt, eller
- tas i anspråk eller inreds för djurhållning eller djuruppfödning som de tidigare inte har använts för.⁴³⁰

Kravet på förprovning gäller som huvudregel för fiskuppfödningsanläggningar som är avsedd för produktion av livsmedel. Däremot är fiskuppfödningsanläggningar för livsmedelsproduktion där årsproduktionen kommer att understiga 35 ton fisk undantagna från kravet på förprovning.⁴³¹ Det finns anläggningar med uppfödning som understiger den gränsen men de har blivit färre över tid.

Det är länsstyrelsen i det län där anläggningen är belägen som prövar frågor om förprovning och som ska besiktiga förvaringsutrymmen innan de tas i bruk eller, om det är mer lämpligt, snarast möjligt därefter.⁴³² Till ansökan ska bifogas måttsatta och skalenliga plan- och sektionsritningar samt en beskrivning av sådana byggnadsdelar och anordningar som är av betydelse från djurskydds- eller djurhälsosynpunkt. Till ansökan ska även bifogas en skalenlig situationsplan över anläggningen. Innan en ansökan om förprovning av en fiskuppfödningsanläggning skickas in till länsstyrelsen bör samråd om den planerade åtgärden ha skett med veterinär som har särskild kompetens om zoonotiska smittämnen samt övriga smittämnen som kan förorsaka ohälsa hos djur samt om hur risken för spridning av sådana smittämnen kan minimeras. I det fall samråd har skett bör dokument som styrker detta bifogas ansökan om förprovning.⁴³³

Om en ansökan om förprovning blir godkänd kan anläggningen börja byggas. Detsamma gäller om länsstyrelsen inte har fattat beslut i förprövningsärendet inom åtta veckor från det att ansökan är komplett.⁴³⁴

Efter att byggnationen är färdig ska anläggningen anmälas för besiktning av länsstyrelsen. Besiktningen ska utföras inom fyra veckor från anmälan, eller den tid som annars är överenskommen och anses

⁴³⁰ 6 kap. 1 § djurskyddsförordningen.

⁴³¹ 3 § p. 2 i SJVFS 2019:12.

⁴³² 6 kap. 3 § djurskyddsförordningen och 4 § SJVFS 2019:12.

⁴³³ Jordbruksverkets allmänna råd till 6 kap. 1 § djurskyddsförordningen.

⁴³⁴ 5 § SJVFS 2019:12.

lämplig. Vid besiktningen ska länsstyrelsen kontrollera att åtgärden är gjord i enlighet med förprövningsbeslutet. I det fall förprövningsbeslutet inte har följts ska länsstyrelsen pröva om den del av anläggningen som omfattas av förprövningsbeslutet ändå får användas för djurhållning.⁴³⁵

I vissa fall behöver en ansökan om förprovning inte göras, trots att en åtgärd egentligen är förprövningspliktig, utan det räcker i sådana situationer med en förhandsanmälan.

Ändringar i befintliga och sedan tidigare förprovade utrymmen

Den vattenbrukare som vill göra större förändringar i ett befintligt förvaringsutrymme måste låta utrymmet förprövas av länsstyrelsen. Det gäller vid tillbyggnad, ombyggnad, andra väsentliga förändringar i utrymmen eller om utrymmet tas i anspråk för andra ändamål, t.ex. vid uppfödning av andra arter.⁴³⁶

För mindre om- eller tillbyggnadsåtgärder av ett befintligt förvaringsutrymme kan det under vissa förutsättningar vara tillräckligt med en föranmälan till länsstyrelsen. Detsamma gäller för åtgärder som är nödvändiga för att följa Jordbruksverkets beslut vid utbrott av smittsam djursjukdom.⁴³⁷

Godkännandets giltighetstid

Åtgärden ska vara färdig inom tre år från det att förprövningsbeslutet meddelades. Länsstyrelsen får i ett enskilt fall besluta om en annan tid för när åtgärden ska vara genomförd. Om åtgärden inom denna tid inte har genomförts eller endast har genomförts till viss del måste en ny förprovning göras av kvarstående åtgärder för att dessa ska få genomföras.⁴³⁸

⁴³⁵ 7 och 8 §§ SJVFS 2019:12.

⁴³⁶ 6 kap. 1 § djurskyddsförordningen.

⁴³⁷ 9 och 10 §§ SJVFS 2019:12.

⁴³⁸ 6 § SJVFS 2019:12.

Ansökningsavgift

Det är kostnadsfritt att ansöka om förprovning av förvaringsutrymmen för djur.

Handläggningsbestämmelser

Det finns vissa bestämmelser som reglerar länsstyrelsens handläggning av ärenden om förprovning. Det är särskilt reglerat vad en ansökan ska innehålla och att länsstyrelsen ska fatta beslut i ärenden inom åtta veckor. I övrigt saknas särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden om förprovning. Det innebär att de allmänna handläggningsbestämmelserna i förvaltningslagen är tillämpliga. För närmare redogörelse kring dessa, se avsnitt 6.3.2.

I förprovningsärenden kan länsstyrelsen skicka ansökan och därtill hörande handlingar på remiss till andra natur- och kulturenheter inom myndigheten.

Enligt förvaltningslagen finns det ingen skyldighet för länsstyrelsen att skicka ett förslag till beslut till en vattenbrukare innan den fattar beslut i förprovningsärendet. Det görs i regel inte heller i praktiken. Om länsstyrelsen avser förena ett beslut med vissa villkor kan dock sökanden få tillfälle att yttra sig över dessa innan beslut.

Överklagandebestämmelser m.m.

Länsstyrelsens beslut i fråga om förprovning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴³⁹ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om förprovningen inte godkänns.⁴⁴⁰ Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövades.⁴⁴¹ Det är alltså länsstyrelsens geografiska lokalisering som styr vilken förvaltningsrätt som prövar överklagandet. Om ett beslut t.ex. fattas av Länsstyrelsen Västernorrland ska dess beslut överprövas av Förvaltningsrätten i Härnösand.⁴⁴² Den

⁴³⁹ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁴⁴⁰ 11 kap. 2 § djurskyddslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁴⁴¹ Se 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁴⁴² 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.⁴⁴³

Länsstyrelsens beslut får verkställas först när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.⁴⁴⁴ Det innebär att beslutet inte gäller omedelbart.

Sammanfattning

Den vattenbrukare som har en livsmedelsproduktion av fisk där årsproduktionen kommer att understiga 35 ton fisk behöver *inte* ansöka om förprövning av fiskens förvaringsutrymme. Det innebär alltså att vattenbrukare som i syfte att producera livsmedel kommer att ha en årsproduktion av fisk på 35 ton fisk eller mer *ska* låta förpröva fiskens förvaringsutrymme.

Den vattenbrukare som håller fisk i annat syfte än livsmedelsproduktion omfattas *inte* av kravet på förprövning.

6.3.6 Tillstånd att transportera fisk

Djur ska transporteras i transportmedel som är lämpliga för ändamålet och som ger varje djur skydd mot värme och kyla samt mot stötar, skavning och liknande. Den som transporterar djur ska ha tillsyn över djuren och vidta de åtgärder som behövs för att djuren under pålastning, transport och urlastning inte ska skadas eller orsakas lidande.⁴⁴⁵

Kraven vad gäller transport av levande djur finns framför allt i förordning (EG) nr 1/2005.⁴⁴⁶ Bestämmelserna i förordningen ska inte tillämpas på djurtransporter som inte har samband med en ekonomisk verksamhet och inte heller på djurtransporter som på veterinärs inrådan företas direkt till eller från veterinärmottagning eller klinik.⁴⁴⁷ Förordningen gäller för transporter av levande djur *inom gemenskapen* och utgör en minimireglering. Det står medlemsstaterna fritt att

⁴⁴³ 11 kap. 2 § djurskyddslagen.

⁴⁴⁴ 35 § förvaltningslagen.

⁴⁴⁵ 2 kap. 13 § djurskyddslagen.

⁴⁴⁶ Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004 om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och 93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97.

⁴⁴⁷ Artikel 1.5 i förordning (EG) nr 1/2005.

ställa upp strängare regler som syftar till att förbättra djurens välbefinnande under transporter som *endast* äger rum på deras territorium eller under sjötransporter från deras territorium.⁴⁴⁸ I den nationella lagstiftningen finns kompletterande bestämmelser i djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och i SJVFS 2019:7.⁴⁴⁹ Som nämns ovan så finns det även regler i djurhälsolagstiftningen som gäller vid transport av djur. För en närmare redogörelse för de reglerna, se avsnitt 7.2.3.

När transportörstillstånd krävs

För att få transportera levande ryggradsdjur, bl.a. fisk, i samband med ekonomisk verksamhet krävs ett *transportörstillstånd*.⁴⁵⁰ Vad som avses med ekonomisk verksamhet i Sverige är t.ex. uppfödning av produktionsdjur.⁴⁵¹ Ett transportörstillstånd är giltigt i maximalt fem år.

Ett transportörstillstånd ska enligt artikel 10.1 förordning (EG) nr 1/2005 och 2 kap. 4 § SJVFS 2019:7 meddelas av *Jordbruksverket* under förutsättning att

- sökanden är etablerad eller, i fråga om sökande som är etablerad i ett tredjeland, är företräd i den medlemsstat där denne ansöker om tillstånd, dvs. i Sverige,
- sökanden har visat att denne i tillräcklig utsträckning förfogar över lämplig personal, utrustning och driftsförfaranden för att kunna följa bestämmelserna i förordningen, inklusive riktlinjer för god praxis, när det är lämpligt, och
- sökanden eller dennes företrädare inte har dömts för allvarliga överträdelse av unionslagstiftningen och/eller den nationella lagstiftningen om djurskydd under de tre år som föregår ansökningsdatumet.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Artikel 1.3 i förordning (EG) nr 1/2005.

⁴⁴⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om transport av levande djur, SJVFS 2019:7.

⁴⁵⁰ Artikel 6.1 i förordning (EG) nr 1/2005.

⁴⁵¹ Jordbruksverkets allmänna råd till 1 kap. 2 och 3 §§ i SJVFS 2019:7. Produktionsdjur är djur som används för produktion av t.ex. livsmedel, ull, päls eller skinn, se t.ex. artikel 3.6 i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁴⁵² Sökanden ska enligt 2 kap. 4 § SJVFS 2019:7 intyga att han eller hon inte har dömts för brott mot 16 kap. 13 § brottsbalken eller 10 kap. 1 och 3–5 §§ djurskyddslagen under de tre år som föregår ansökningsdatum och påföljden har bestämts till annat än penningböter.

Punkt 3 ska däremot inte tillämpas om sökanden visar att denne vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att undvika ytterligare överträdelser på sådant sätt att detta kan godkännas av Jordbruksverket.

För *långa transporter* av fisk krävs för transportörstillstånd, utöver det som framgår av artikel 10.1, även att sökanden uppfyller kraven som uppställs i artikel 11.1, nämligen att sökanden ger in

- giltiga intyg om godkännande för alla vägtransportmedel som kommer att användas för långa transporter,
- uppgifter om de förfaranden som gör att transportörerna kan spåra och registrera förflyttningar som utförs med vägfordon under deras ansvar och upprätthålla ständig kontakt med förarna under långa transporter, och
- beredskapsplaner för nödsituationer.

En lång transport definieras i artikel 2 m i förordning (EG) nr 1/2005 som ”befordran som överskrider åtta timmar räknat från den tidpunkt då det första djuret i sändningen flyttas”.

När transportörstillstånd inte krävs

Kraven på transportörstillstånd och godkännande av vägtransportfordon gäller inte för vattenbrukaren som bl.a.

- transporterar egna djur i ett eget fordon kortare sträckor än 65 kilometer och högst åtta gånger per år⁴⁵³
- transporterar egna djur när transportsträckan understiger 50 kilometer från anläggningen⁴⁵⁴
- transporterar djur till och från veterinär eller klinik.⁴⁵⁵

Kraven på tillstånd och godkännande gäller inte heller för fordon som endast används för att transportera behållare i de fall då djurens välbefinnande inte kan påverkas av fordonet vad gäller ventilation

⁴⁵³ 1 kap. 8 § andra stycket SJVFS 2019:7 och Jordbruksverkets allmänna råd till samma bestämmelse.

⁴⁵⁴ Artikel 1.2 a i förordning (EG) nr 1/2005.

⁴⁵⁵ Artikel 1.2 b och 1.5 i förordning (EG) nr 1/2005.

etc. Behållarna ska dock godkännas, se 1 kap. 8 § tredje stycket SJVFS 2019:7.

Godkännande och besiktning av transportmedel

För att få utföra transporter av levande djur krävs vidare att det vägtransportmedel och de behållare som ska användas godkänns av *Jordbruksverket*. Till ansökan ska bifogas ett intyg från länsstyrelsen i det län där vägtransportmedlet huvudsakligen är uppställt. Intyget utfärdas efter att länsstyrelsen har besiktat transportmedlet och behållarna och det får inte vara äldre än sex månader. Av intyget ska framgå att vägtransportmedlet och behållarna uppfyller de krav som anges i bilaga I kapitlen II och VI till förordning (EG) nr 1/2005 och i SJVFS 2019:7.⁴⁵⁶ Ett godkännande är giltigt i fem år men upphör att gälla om transportmedlet ändras eller byggs om på ett sätt som påverkar djurens välbefinnande.⁴⁵⁷

Ändringar i befintligt tillstånd eller godkännande

Den vattenbrukare som innehar ett transportörstillstånd ska till *Jordbruksverket* anmäla eventuella förändringar av de förhållanden som framgår av artikel 10.1 och 11.1 (se ovan) senast 15 arbetsdagar räknat från den dag få förändringen inträffar.⁴⁵⁸

Om det sker sådana förändringar av ett transportmedel som innebär påverkan på djurens välbefinnande upphör det att gälla och ett nytt godkännande måste då sökas.

Tillståndstid

Ett transportörstillstånd är giltigt i fem år och efter att tiden löpt ut behöver ett nytt tillstånd sökas. Ett godkännande av ett transportmedel är även det giltigt i fem år. Ett besiktningsintyg är giltigt i sex månader.

⁴⁵⁶ Artiklarna 7.1 och 18 i förordning (EG) nr 1/2005 samt 1 kap. 8 § och 2 kap. 5 § SJVFS 2019:7.

⁴⁵⁷ Artikel 18.2 och 1 kap. 8 § SJVFS 2019:7.

⁴⁵⁸ Artikel 6.2 i förordning (EG) nr 1/2005.

Ansökningsavgift m.m.

För att ansöka om transportörstillstånd för vanliga eller långa transporter tas en avgift ut om 1 300 kronor under förutsättning att ansökan sker via Jordbruksverkets e-tjänst. Om ansökan görs via pappersblankett tas däremot ut en avgift om 1 600 kronor. För att betala avgiften via faktura kostar det ytterligare 50 kronor.⁴⁵⁹

För att göra ändringar eller tillägg i ett befintligt transportörstillstånd tas avgift ut med 350 kronor om ändringen görs i Jordbruksverkets e-tjänst och med 750 kronor om ändringen görs via pappersblankett.⁴⁶⁰

Länsstyrelsen tar ut en avgift för att göra en besiktning. Följande avgifter är aktuella:

- 1 000 kronor för lösa behållare som kan placeras inuti fordon,
- 1 500 kronor för lätt lastbil, personbil och släpfordon avsett att dras av lätt lastbil eller personbil, och
- 3 000 kronor för tung lastbil och släpfordon avsett att dras av tung lastbil.

Med lätt lastbil avses lastbilar med totalvikt på maximalt 3 500 kg och med tung lastbil avses lastbilar med totaltvit överstigande 3 500 kg.⁴⁶¹

Ansökningsavgifterna och besiktningsekostnaderna ska betalas när ärendet har avgjorts. Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen bestämma besiktningssavgifterna till ett lägre belopp.⁴⁶²

Handläggningsbestämmelser

Det saknas särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden om transportörstillstånd samt godkännande av transportmedel. Det innebär att de allmänna handläggningsbestämmelserna i förvaltningslagen är tillämpliga. För närmare redogörelse kring dessa, se avsnitt 6.3.2.

⁴⁵⁹ 6 § p. 1 och 2 i Statens jordbruksverks föreskrifter om avgifter i vissa djurskyddsärenden, SJVFS.

⁴⁶⁰ 6 § p. 3 och 4 i SJVFS 2019:10.

⁴⁶¹ 7 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2019:10) om avgifter i vissa djurskyddsärenden.

⁴⁶² 9 och 10 §§ SJVFS 2019:10.

I ärenden om transportörstillstånd och godkännande av transportmedel skickar Jordbruksverket i regel inte ansökan och därtill hörande handlingar på remiss.

Överklagandebestämmelser m.m.

Jordbruksverkets beslut i ärenden om transportörstillstånd och godkännande av transportmedel får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴⁶³ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. ansökan har avslagits.⁴⁶⁴ Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövades.⁴⁶⁵ Det är alltså hemvisten för den beslutande myndigheten, dvs. Jordbruksverket, som styr vilken förvaltningsrätt som prövar ett överklagande. Jordbruksverket är beläget i Jönköping, vilket innebär att Förvaltningsrätten i Jönköping är behörig att pröva överklagandet.⁴⁶⁶ Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.⁴⁶⁷

Länsstyrelsen fattar inga beslut i samband med besiktningar av transportmedel. Det finns därmed ingen möjlighet att överklaga länsstyrelsens bedömning.

Sammanfattning

Den vattenbrukare som väljer att i egen regi transportera levande fisk, t.ex. till en annan vattenbruksanläggning för vidare uppfödning eller för slakt kan behöva ansöka om transportörstillstånd hos Jordbruksverket. Vidare behöver vattenbrukare få sitt vägtransportfordon och behållarna besiktigade av länsstyrelsen och sedan godkända av Jordbruksverket.

⁴⁶³ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁴⁶⁴ 11 kap. 2 § djurskyddslagen.

⁴⁶⁵ 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁴⁶⁶ 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

⁴⁶⁷ 24 § lagen om provtagning på djur.

6.3.7 Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar

Allmänt om livsmedelslagstiftningen

Livsmedelslagstiftningen gäller alla företag som producerar, säljer eller skänker bort livsmedel och tar sikte på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan, dvs. hela livsmedelskedjan. Syftet med reglerna är att garantera livsmedelssäkerheten hela vägen från och med primärproduktionen till konsumenten som ska äta maten.

Livsmedelssäkerheten regleras huvudsakligen i förordning (EG) nr 178/2002,⁴⁶⁸ förordning (EG) nr 852/2004⁴⁶⁹ och förordning (EG) nr 853/2004.⁴⁷⁰ I den nationella lagstiftningen finns kompletterande bestämmelser i framför allt livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) samt i Livsmedelsverkets föreskrifter LIVSFS 2005:20⁴⁷¹ och LIVSFS 2022:8.⁴⁷²

Livsmedelskedjan delas upp i olika led och var man befinner sig i livsmedelskedjan spelar roll för vilken lagstiftning som gäller och vilken myndighet som ansvarar för registrering och godkännande samt för den offentliga kontrollen. Man skiljer i huvudsak mellan primärproduktion av livsmedel och senare led.

Primärproduktionen är starten på livsmedelskedjan och är ett begrepp som används för att beskriva verksamheter på gård eller liknande nivå. Begreppet *primärproduktion* definieras artikel 3.17 i förordning (EG) nr 178/2002 som ”produktion, uppfödning eller odling av primärprodukter inklusive skörd, mjölkning och produktion av livsmedelsproducerande djur före slakt. Jakt, fiske och insamling av vilda produkter omfattas också.” *Primärprodukter* definieras i artikel 2.1 b i förordning (EG) nr 852/2004 på följande sätt: ”produkter från primärproduktion, däribland produkter från jorden, från boskapsuppfödning, från jakt och från fiske.” Exempel på primärproduktion är

⁴⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

⁴⁶⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.

⁴⁷⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

⁴⁷¹ Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien.

⁴⁷² Livsmedelsverkets föreskrifter om registrering och godkännande.

- produktion eller odling av växtprodukter,
- produktion, uppfödning, odling och upptagning av fisk i fiskodlingar, och
- produktion, uppfödning, odling, återutläggning och upptagning av levande musslor.⁴⁷³

I primärproduktionen ingår också verksamheter som hänger ihop med primärproduktion, nämligen

- transport, lagring och hantering av primärprodukter på produktionsplatsen, under förutsättning att primärprodukternas natur inte väsentligt ändras,
- transport av levande djur, när det är nödvändigt för att uppnå syftena med förordning (EG) nr 852/2004, och
- i fråga om bl.a. fiskeriprodukter, transportverksamhet för leverans av primärprodukter, vars natur inte väsentligt har ändrats, *från* produktionsplatsen *till* en anläggning.⁴⁷⁴

Leden efter primärproduktionen omfattar bearbetning, slakt och annan förädling, distribution och försäljning av livsmedelsprodukter. För vattenbruk räknas bl.a. slakt (bedövning och avblodning), rensning, filetering samt bearbetning såsom saltning och rökning till leden efter primärproduktion. Av artikel 2 i förordning (EG) nr 178/2002 framgår att *livsmedel* är ”alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor”. Det framgår också av artikeln vad som inte omfattas av begreppet livsmedel, t.ex. foder, levande djur som inte har behandlats för att släppas ut på marknaden som livsmedel och växter före skörd.

Inom livsmedelslagstiftningen talas om livsmedelsföretag och livsmedelsföretagare, se artikel 3.2 och 3.3 i förordning (EG) nr 178/2002. Ett *livsmedelsföretag* definieras som ”varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel”. *Livsmedelsföretagare* definieras

⁴⁷³ Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien, s. 6.

⁴⁷⁴ Detta framgår av Del A, punkt 1 i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004.

som ”de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i det livsmedelsföretag de driver”. För att räknas som ett livsmedelsföretag måste verksamheten ha en viss kontinuitet och en viss grad av organisation.⁴⁷⁵ Enligt Livsmedelsverkets bedömning ska en producent av livsmedel med animaliskt ursprung komma upp i vissa minsta produktionsvolymmer för att anses ha sådan organisation och kontinuitet som krävs för att klassas som ett livsmedelsföretag. Livsmedelsverket anser att livsmedelsföretagare är den som

- planerar att föda upp och på marknaden släppa ut mer än 200 kg hel slaktad fisk per år,
- planerar att föda upp fisk för ”put-and-take-fiske”⁴⁷⁶ och därigenom på marknaden släppa ut mer än 200 kg hel slaktad fisk per år, eller
- planerar att föda upp sättfisk för att på marknaden släppa ut mer än 100 kg fisk för livsmedelsproduktion (matfiskuppfödning) eller för ”put-and-take-fiske” eller sportfiske per år.

Varje livsmedelsanläggning ska som utgångspunkt antingen registreras eller godkännas. Att vissa anläggningar ska registreras och andra godkännas beror bl.a. på att olika verksamheter och anläggningar är förknippade med olika stora risker för konsumenten. Det är främst anläggningar som hanterar animaliska livsmedel som behöver godkännas.

Nedan följer en redogörelse för när en livsmedelsanläggning måste registreras och när den måste godkännas. I den kommande redogörelsen kommer begreppet *vattenbrukare* att användas i stället för livsmedelsföretagare men samma innebörd avses.

Registrering av livsmedelsanläggning i primärproduktion

Vattenbrukare som uppfyller kraven för att anses vara en livsmedelsföretagare och som bedriver primärproduktion av livsmedel, t.ex. uppfödning av fisk, ska registrera alla de livsmedelsanläggningar som

⁴⁷⁵ Beaktandesats 9 i förordning (EG) nr 852/2004.

⁴⁷⁶ ”Put-and-take-fiske” innebär enligt Nationalencyklopedin ”utsättning och fångst av fångstfärdig odlad fisk i särskilt iordningställda sjöar och vattendrag”. Den vanligaste arten för sådant fiske är regnbåge.

denne ansvarar för hos *länsstyrelsen* i det län där produktionen i huvudsak bedrivs.⁴⁷⁷ Vattenbrukaren kan registrera alla olika verksamheter som denne bedriver som primärproducent och i samband med registreringen kan vattenbrukaren även fylla i om denne avser att sälja ”små mängder” livsmedel, se nedan.

En anmälan om registrering ska bl.a. innehålla uppgifter om vattenbrukaren, om lokalerna där verksamheten ska bedrivas och en beskrivning av verksamhetens art och omfattning. I förekommande fall ska vattenbrukaren även lämna uppgift om hur länge verksamheten kommer att bedrivas.⁴⁷⁸

Verksamheten vid en anläggning som ska anmälas för registrering får påbörjas i och med att myndigheten registrerar anläggningen. Verksamheten får dock påbörjas två veckor efter att anmälan kommit in till myndigheten, även om myndigheten ännu inte har registrerat anläggningen.⁴⁷⁹

Registrering av livsmedelsanläggning i senare led

När registrering krävs

Vattenbrukare som utöver primärproduktion även driver livsmedelsverksamhet i senare led, t.ex. en detaljhandelsanläggning, ska i de allra flesta fall även registrera anläggningen hos kommunen.⁴⁸⁰ En anmälan om registrering ska bl.a. innehålla uppgifter om vattenbrukaren, om lokalerna där verksamheten ska bedrivas och en beskrivning av verksamhetens art och omfattning. I förekommande fall ska vattenbrukaren även lämna uppgift om hur länge verksamheten kommer att bedrivas.⁴⁸¹

Kravet på registrering hos kommunen gäller den vattenbrukare som förutom primärproduktion också har t.ex. kafé, gårdsbutik, torgförsäljning av primärprodukterna eller gårdstillverkning av produkter som säljs direkt till konsumenter. Gårdstillverkning innefattar t.ex. bedövning, avblodning, rensning, filetering, paketering och vidare bearbetning, såsom gravning och rökning.

⁴⁷⁷ Artikel 6.2 i förordning (EG) nr 852/2004, 23 § 9 livsmedelsförordningen och 7 § LIVSFS 2022:8.

⁴⁷⁸ 6 § LIVSFS 2022:8.

⁴⁷⁹ 9 § LIVSFS 2022:8.

⁴⁸⁰ Artikel 6.2 i förordning (EG) nr 852/2004, 23 § 11 livsmedelsförordningen och 7 § LIVSFS 2022:8.

⁴⁸¹ 6 § LIVSFS 2022:8.

När registrering inte krävs

Från kravet på registrering av en livsmedelsanläggning hos kommunen finns undantag. Vattenbrukare i primärproduktion som säljer eller skänker bort *små mängder* primärprodukter är undantagna från kravet på registrering hos kommunen.⁴⁸² För att omfattas av undantaget för små mängder krävs att nedan angivna mängder inte överskrids, att endast primärproducentens egna primärprodukter levereras, att produkterna inte är bearbetade, att primärproducenten själv utför leveransen och att den endast sker direkt till slutkonsumenter eller direkt till lokala detaljhandelsanläggningar som i sin tur levererar direkt till slutkonsumenter.⁴⁸³

Med små mängder fisk avses högst 15 000 kg hel fisk per år från fiskuppfödningsverksamheter, dock högst 300 kg per vecka. Med lokala detaljhandelsanläggningar för fisk menas anläggningar som levererar direkt till konsumenter, t.ex. butiker, kaféer eller restauranger, och som ligger i det län till vilket primärproduktionsområdet hör eller i angränsande län. Vid leverans av små mängder krävs att de allmänna och särskilda hygienkraven är uppfyllda.⁴⁸⁴

Godkännande av livsmedelsanläggning

När godkännande krävs

Livsmedelsanläggningar i senare led som hanterar produkter av animaliskt ursprung måste godkännas av Livsmedelsverket innan verksamheten får påbörjas.⁴⁸⁵ Kravet på godkännande gäller utöver kraven på registrering enligt föregående avsnitt. De anläggningar som kräver godkännande är de anläggningar som hanterar livsmedel med animaliskt ursprung och för vilka det fastställs särskilda krav i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004. I bilagan finns bl.a. ett avsnitt som reglerar fiskeriprodukter och ett som reglerar levande musslor.⁴⁸⁶

⁴⁸² Artikel 1.2 c i förordning (EG) nr 852/2004 och artikel 1.3 c i förordning (EG) nr 853/2004. Kravet på registrering av anläggning i primärproduktion hos länsstyrelsen kvarstår dock.

⁴⁸³ Det är kommunen som avgör om verksamheten ska registreras eller inte.

⁴⁸⁴ 46–48 §§ LIVSFS 2005:20. De allmänna hygienkraven framgår av del A i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 och de särskilda hygienkraven framgår av avsnitt VIII, kapitel V, punkterna A och D i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004.

⁴⁸⁵ Artikel 4 i förordning (EG) nr 853/2004, 23 § livsmedelsförordningen och 4 § LIVSFS 2022:8.

⁴⁸⁶ Bilaga III avsnitt VII och VIII till förordning (EG) nr 853/2004. Levande tagghudingar, levande manteldjur och levande marina snäckor omfattas av i princip samma regler som levande musslor.

Med *fiskeriprodukter* avses ”alla viltlevande eller odlade salt- eller söt-vattensdjur (med undantag för levande musslor, levande tagghudingar, levande manteldjur och levande marina snäckor samt alla däggdjur, kräldjur och groddjur) inklusive alla ätliga former, delar och produkter av sådana djur”.⁴⁸⁷ Med *musslor* avses ”blötdjur med lamellförgrenade gälar som livnär sig genom filtrering”.⁴⁸⁸

Ansökan om godkännande ska göras skriftligen hos Livsmedelsverket⁴⁸⁹ och ska bl.a. innehålla uppgifter om vattenbrukaren, om lokalerna där verksamheten ska bedrivas och en beskrivning av verksamhetens art och omfattning.⁴⁹⁰

Ett godkännande ges efter att Livsmedelsverket gjort ett besök på anläggningen och när vattenbrukaren har visat att den uppfyller samtliga relevanta krav i livsmedelslagstiftningen. Livsmedelsverket får även ge ett villkorat godkännande om det framgår att anläggningen uppfyller samtliga krav gällande infrastruktur och utrustning. Verket ska ge fullständigt godkännande endast om det av ny offentlig kontroll av anläggningen, som utförts inom tre månader från det villkorade godkännandet, framgår att anläggningen uppfyller övriga relevanta krav i livsmedelslagstiftningen. Om klara framsteg har gjorts men anläggningen fortfarande inte uppfyller samtliga relevanta krav kan Livsmedelsverket förlänga det villkorade godkännandet. Det villkorade godkännandet får emellertid inte överstiga sammanlagt sex månader.⁴⁹¹

Livsmedelsverket ska fatta beslut i ärenden om godkännanden enligt 4 § LIVSFS 2022:8⁴⁹² inom nio månader från det att en fullständig ansökan kommit in till myndigheten. Om det är motiverat på grund av ärendets komplexa karaktär får tidsfristen förlängas för en begränsad period vid högst ett tillfälle. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för denna innan den ursprungliga tidsfristen gått ut.⁴⁹³

⁴⁸⁷ Punkt 3.1 i bilaga I till förordning (EG) nr 853/2004.

⁴⁸⁸ Punkt 2.1 i bilaga I till förordning (EG) nr 853/2004.

⁴⁸⁹ 23 § 1 livsmedelsförordningen och 7 § LIVSFS 2022:8.

⁴⁹⁰ 6 § Livsmedelsverkets föreskrifter om registrering och godkännande.

⁴⁹¹ Artikel 4.3 i förordning (EG) 853/2004 och artikel 148 i förordning (EU) nr 2017/625.

⁴⁹² Livsmedelsverkets föreskrifter om registrering och godkännande.

⁴⁹³ 10 § LIVSFS 2022:8.

När godkännande inte krävs

Vissa anläggningar är, trots att de hanterar produkter av animaliskt ursprung, undantagna från kravet på godkännande. Det gäller sådana anläggningar som *endast* utför

- primärproduktion,
- transporter,
- lagring av produkter som inte kräver temperaturreglerande lagringsförhållanden, eller
- annan detaljhandel än den som enligt artikel 1.5 b omfattas av förordningen enligt (vissa transportverksamheter).⁴⁹⁴

Den sista punkten innebär att butiker, restauranger och andra detaljhandelsanläggningar som i huvudsak har direktförsäljning eller levererar livsmedel till konsumenter är undantagna krav på godkännande, även om de hanterar animaliska livsmedel.

Butiker, restauranger och andra detaljhandelsanläggningar, som har försäljning eller leverans av livsmedel av animaliskt ursprung direkt till konsumenten ska i regel registreras hos kommunen i stället för att godkännas av Livsmedelsverket trots att anläggningar som hanterar produkter av animaliskt ursprung som huvudregel ska godkännas. Anledningen till det är att förordning (EG) nr 853/2004 inte tillämpas på detaljhandeln.⁴⁹⁵

Särskilt om transport av livsmedel

Eftersom transport av bl.a. fiskeriprodukter, inklusive levande fiskeriprodukter, från primärproduktionsplatsen till en anläggning tillhör primärproduktionsledet, är den aktör som bedriver sådan verksamhet en primärproducent. Primärproducenter av livsmedel ska enligt 23 § livsmedelsförordningen vara registrerade hos länsstyrelsen som livsmedelsanläggning och följa hygienreglerna i förordningarna (EG) nr 852/2004 och 853/2004. Reglerna handlar bl.a. om att fordon

⁴⁹⁴ Artikel 4.2 i förordning (EG) nr 853/2004.

⁴⁹⁵ Se artikel 1.5.a) i förordning (EG) nr 853/2004. För mer information om vad som menas med begreppet detaljhandel, se artikel 3.7 i förordning (EG) nr 178/2002, punkt 12 och 13 i inledningen till förordning (EG) nr 853/2004 och kommissionens riktlinjer för tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 853/2004.

och transportlådor ska hållas rena och desinficeras när det är nödvändigt. Ansvarar primärproducenten själv för transporten behövs ingen särskild registrering. Transportverksamheten kontrolleras då i anslutning till den övriga kontrollen på primärproduktionsplatsen.

Övriga transportörer av livsmedel, dvs. verksamheter i senare led och inte i primärproduktion, ska vara registrerade hos kommunen. Det gäller även vattenbrukares egen transport av sina livsmedel som har tillverkats från egna primärprodukter.

Godkännande för produktion av nya livsmedel

Nya livsmedel måste vara godkända för att få släppas ut på marknaden inom EU. Om ett nytt livsmedel inte redan är godkänt i EU måste företag som vill sälja livsmedlet ansöka om godkännande i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/2283 av den 25 november 2015 om nya livsmedel och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 och kommissionens förordning (EG) nr 1852/2001 med tillhörande genomförandeakter. Om vattenbrukaren är osäker på om ett livsmedel är nytt, har denne möjlighet att begära samråd med Livsmedelsverket.⁴⁹⁶ Ansökan om godkännande granskas i de allra flesta fall av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, Efsa, men ska i slutändan godkännas av EU-kommissionen. Godkännande ges bl.a. under förutsättning att livsmedlet inte utgör en säkerhetsrisk för människors hälsa.⁴⁹⁷ Efter ett godkännande uppdateras den så kallade unionsförteckningen⁴⁹⁸ och livsmedlet får då säljas i hela EU.

För att ett livsmedel ska definieras som nytt krävs att livsmedlet inte har ätits som mat i någon större omfattning inom EU före den 15 maj 1997. Vidare krävs att livsmedlet kan beskrivas som en eller flera av följande tio livsmedelskategorier:

- ämnen med ny eller avsiktligt förändrad molekylstruktur,
- livsmedel som består av, har isolerats eller framställts från
 - mikroorganismer, svampar, alger,

⁴⁹⁶ Se artikel 4.2 i förordning (EU) nr 2015/2283 och 20 § livsmedelsförordningen.

⁴⁹⁷ Se artikel 7 i förordning (EU) nr 2015/2283.

⁴⁹⁸ Hela förteckningen finns i förordning (EU) nr 2017/2470 om upprättande av en unionsförteckning över nya livsmedel.

- material av mineraliskt ursprung,
- växter/växtdelar,
- djur/djurdelar,
- cell- eller vävnadskulturer från djur, växter, mikroorganismer, svampar, alger,
- livsmedel som är resultatet av en ny produktionsprocess,
- konstruerade nanomaterial,
- vitaminer, mineraler och andra ämnen som används i kosttillskott, till berikning av livsmedel eller till livsmedel för särskilda grupper, och
- livsmedel som endast använts i kosttillskott före 1997.⁴⁹⁹

Livsmedel av djur och växter som inte har ätits i stor omfattning inom EU kan ha ätits i länder utanför EU. Sådana livsmedel kallas *traditionella livsmedel från tredjeland* och är en typ av nytt livsmedel.

Traditionella livsmedel från tredjeland måste också godkännas innan de får säljas i EU. Det sker efter en anmälan, där vattenbrukaren som anmäler bl.a. visar att livsmedlen har ätits i minst 25 år av en stor del av befolkningen utan att ha orsakat skada. Traditionella livsmedel från tredjeland kan bara vara primärprodukter, alltså djur eller växter som är producerade, uppfödda, odlade eller tagna från naturen (jakt, fiske, vilda växter) utan vidare bearbetning.⁵⁰⁰

Ändringar i befintliga registreringar och godkännanden

Den vattenbrukare som har en livsmedelsanläggning registrerad eller godkänd ska underrätta den ansvariga myndigheten, dvs. länsstyrelsen och/eller kommunen eller Livsmedelsverket, om det sker betydande förändringar i verksamheten vid anläggningen.⁵⁰¹

Med betydande ändringar menas t.ex. ombyggnationer, större förändringar i sortiment eller tillverknings sätt, större förändringar i produktionsvolym, utökad verksamhet med mobil lokal, nya proces-

⁴⁹⁹ Artikel 3.2 a i förordning (EU) nr 2015/2283.

⁵⁰⁰ Artiklarna 3.2 c och 14–19 i förordning (EU) nr 2015/2283.

⁵⁰¹ Artikel 6.2 i förordning (EG) nr 852/2004 och 11 § Livsmedelsverkets föreskrifter om registrering och godkännande.

ser eller nya produktionsinriktningar som påverkar vilka krav som ställs på verksamheten.

Registrerings- och ansökningsavgift m.m.

Registrering hos länsstyrelsen

Det är kostnadsfritt att registrera en livsmedelsanläggning i primärproduktion hos länsstyrelsen.⁵⁰²

Registrering hos kommunal nämnd

Kommuner tar ut en avgift för registrering av livsmedelsanläggning i senare led. Avgiften ska fastställas på grundval av en taxa som kommunfullmäktige i den aktuella kommunen har bestämt. Det innebär att avgiften för registrering av livsmedelsanläggningar i senare led kan skilja sig åt mellan kommuner.⁵⁰³

Registrering och ansökan om godkännande hos Livsmedelsverket

Den som hos Livsmedelsverket ansöker om godkännande av en anläggning för att bedriva livsmedelsverksamhet ska betala en grundavgift om 5 910 kronor i samband med ansökan. För handläggningstid utöver den tid som ingår i grundavgiften och för platsbesök ska den som ansöker betala en avgift om 1 970 kronor per timme. Den som på grund av en väsentlig förändring av verksamheten ansöker om godkännande av en livsmedelsanläggning ska betala timavgift om 1 970 kronor.⁵⁰⁴

Den som ansöker om godkännande av anläggning med slakteriverksamhet ska betala en grundavgift om 20 320 kronor i samband med ansökan. För handläggningstid och för platsbesök utöver den tid och det besök vid anläggningen som ingår i grundavgiften ska den som ansöker betala en avgift om 1 450 kronor per timme. Även för den handläggningstid och för platsbesök som krävs med anledning av

⁵⁰² 4 § andra stycket förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

⁵⁰³ 6 § förordningen om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

⁵⁰⁴ 3 kap. 1 § Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

annan verksamhet på anläggningen ska den som ansöker betala samma timavgift. Den som på grund av en väsentlig förändring av verksamheten ansöker om godkännande av anläggning för slakteriverksamhet ska betala timavgift om 1 450 kronor.⁵⁰⁵

Den som anmäler en anläggning för registrering hos Livsmedelsverket ska betala en avgift om 1 050 kronor.⁵⁰⁶

Samråd med Livsmedelsverket

Den som hos Livsmedelsverket begär samråd för fastställande av status som nytt livsmedel ska betala en grundavgift om 4 500 kronor i samband med ansökan. För handläggningstid utöver tid som ingår i grundavgiften ska den som begär samråd betala en avgift om 900 kronor per timme.⁵⁰⁷

Registrerings- och godkännandetid

Det finns som utgångspunkt ingen tidsbegränsning för hur länge en registrering eller ett godkännande gäller. De gäller således tills vidare eller tills den ansvariga myndigheten avregistrerar anläggningen eller återkallar godkännandet.⁵⁰⁸

Ett beslut om registrering av en livsmedelsanläggning kan tidsbegränsas på livsmedelsföretagarens begäran. En tidsbegränsad registrering behöver inte återkallas sedan den angivna tidsperioden löpt ut. Beslutet om registrering upphör vid den tidpunkten att gälla. Vidare är villkorade godkännanden tidsbegränsade till maximalt sex månader.

Handläggningsbestämmelser

Livsmedelsverkets föreskrifter innehåller bestämmelser om handläggningstider för ansökningar om godkännanden och regler kring besök på anläggningar inför godkännande. Det saknas i övrigt särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden enligt livsmedelslagstift-

⁵⁰⁵ 3 kap. 2 § LIVSFS 2021:8.

⁵⁰⁶ 3 kap. 3 § LIVSFS 2021:8.

⁵⁰⁷ 2 kap. 2 § LIVSFS 2021:8.

⁵⁰⁸ Beslut om avregistrering kan fattas med stöd av artikel 10, punkt 2 i förordning (EU) 2017/625 eller 15 § livsmedelsförordningen, dvs. för att hålla myndighetens register aktuellt.

ningen. Det innebär att de allmänna handlägningsbestämmelserna i förvaltningslagen är tillämpliga. För närmare redogörelse kring dessa, se avsnitt 6.3.2.

I ärenden om registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar skickar myndigheterna i regel inte ansökan och därtill hörande handlingar på remiss.

Överklagandebestämmelser

Överklagande av länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsens beslut om registrering får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁵⁰⁹ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om registrering har nekats.⁵¹⁰ Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.⁵¹¹ Det är alltså länsstyrelsens geografiska lokalisering som styr vilken förvaltningsrätt som prövar överklagandet. Om ett beslut fattas av Länsstyrelsen Västernorrland ska dess beslut överprövas av Förvaltningsrätten i Härnösand.⁵¹² Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.⁵¹³

Länsstyrelsen får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart, även om det överklagas.⁵¹⁴

⁵⁰⁹ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵¹⁰ 32 § livsmedelslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵¹¹ Se 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵¹² 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

⁵¹³ 31 § livsmedelslagen.

⁵¹⁴ 33 § livsmedelslagen.

Överklagande av kommunens beslut

Kommunens beslut i fråga om registrering får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁵¹⁵ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om registrering har nekats.⁵¹⁶

Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.⁵¹⁷ Det är alltså kommunens geografiska lokalisering som styr vilken förvaltningsrätt som prövar överklagandet. Om ett beslut t.ex. fattas av Sundsvalls kommun ska dess beslut överprövas av Förvaltningsrätten i Härnösand.⁵¹⁸ Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.

Kommunen får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart, även om det överklagas.⁵¹⁹

Överklagande av Livsmedelsverkets beslut

Livsmedelsverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁵²⁰ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om godkännande har nekats.⁵²¹ Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.⁵²² Det är alltså hemvisten för den beslutande myndigheten, dvs. Livsmedelsverket som styr vilken förvaltningsrätt som prövar ett överklagande. Livsmedelsverket är belägen i Uppsala, vilket innebär att Förvaltningsrätten i Uppsala är behörig att pröva överklagandet.⁵²³

⁵¹⁵ 31 § livsmedelslagen och 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵¹⁶ 42 § förvaltningslagen.

⁵¹⁷ Se 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵¹⁸ 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

⁵¹⁹ 33 § livsmedelslagen.

⁵²⁰ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵²¹ 32 § livsmedelslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵²² Se 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵²³ 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.

Livsmedelsverket får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart, även om det överklagas.⁵²⁴

Sammanfattning

Den vattenbrukare som vill föda upp fisk i syfte att producera livsmedel behöver alltid registrera sin anläggning som en anläggning i primärproduktion hos länsstyrelsen. Beroende på hur vattenbrukaren i övrigt organiserar sin verksamhet kan även registrering hos kommunen och/eller krav på godkännande av Livsmedelsverket aktualiseras.

Den vattenbrukare som vill starta en anläggning utöver primärproduktionen som ska bearbeta och därefter sälja animaliska livsmedel till andra livsmedelsanläggningar, t.ex. till butiker eller restauranger, måste alltså få anläggningen godkänd av Livsmedelsverket.

6.3.8 Registrering och godkännande av foderanläggningar

Alla som håller livsmedelsproducerande djur i syfte att släppa ut livsmedel på marknaden och som utfordrar sina djur är så kallade foderföretagare och omfattas av den EU-rättsliga och nationella foderlagstiftningen. Det räcker alltså att företagaren utfordrar livsmedelsproducerande djur för att denne ska vara skyldig att följa de särskilda regler som gäller för foder och foderhygien. Hanteringen av foder regleras framför allt i förordning (EG) nr 183/2005⁵²⁵ och i förordning (EG) nr 767/2009⁵²⁶. På EU-rättslig nivå finns även vissa bestämmelser i livsmedelslagstiftningen.⁵²⁷ I den nationella lagstiftningen

⁵²⁴ 33 § livsmedelslagen.

⁵²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

⁵²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 och om upphävande av rådets direktiv 79/373/EEG, kommissionens direktiv 80/511/EEG, rådets direktiv 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG och 96/25/EG samt kommissionens beslut 2004/217/EG.

⁵²⁷ Förordningarna (EG) nr 178/2002, (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004.

finns kompletterande bestämmelser i lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter samt i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2018:33) om foder. Lagstiftningen gäller i alla led från och med primärproduktionen av foder till och med utsläppande av foder på marknaden eller utfodring av djur.⁵²⁸ Den EU-rättsliga regleringen innehåller flera möjligheter till undantag från kraven på hanteringen av foder men dessa är inte uttömmande reglerade i den nationella lagstiftningen.

Med *foder* avses enligt artikel 3.4 i förordning (EG) nr 178/2002 "alla ämnen eller produkter, inbegripet tillsatser, och oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda för utfodring av djur". Det finns i artikel 3.5 och 3.6 i förordning (EG) nr 178/2002 även definitioner av foderföretag och foderföretagare. Ett *foderföretag* är "varje privat eller offentligt företag som med eller utan vinstsyfte bedriver någon av de verksamheter som hänger samman med produktion, framställning, bearbetning, lagring, transport eller distribution av foder, samt alla producenter som producerar eller lagrar foder för utfodring av djur på sin egen jordbruksanläggning". En *foderföretagare* är "de fysiska eller juridiska personer som ansvarar för att kraven i livsmedelslagstiftningen uppfylls i det foderföretag de driver". *Foderföretagare* definieras även i artikel 3.2 b i förordning (EG) nr 767/2009 som "fysisk eller juridisk person som ansvarar för att säkerställa att kraven i denna förordning uppfylls i det foderföretag som står under vederbörandes kontroll".

Primärproduktion av foder definieras enligt artikel 3 förordning (EG) nr 183/2005 som "produktion av jordbruksprodukter, särskilt odling, mjölkning, uppfödning av djur (före slakt) samt fiske som enbart resulterar i produkter som inte genomgår någon hantering efter det att de har skördats, insamlats eller fångats, med undantag av enkel fysisk behandling". Med primärproduktion av foder menas bl.a. bete och utfodring av djur som hålls för kött-, mjölk- eller äggproduktion.

Vattenbrukaren som föder upp fisk för livsmedelsproduktion och utfodrar sina fiskar är alltså foderföretagare i primärproduktionen.

⁵²⁸ Artikel 2.1 i förordning (EG) nr 183/2005 och 3 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

Registrering av foderanläggningar i primärproduktion

När registrering krävs

En foderföretagare i primärproduktion ska till *länsstyrelsen* i det län där verksamheten bedrivs anmäla alla anläggningar som denne ansvarar för och som är verksamma i något steg i produktionen, bearbetningen, lagringen, transporten eller distributionen av foder.⁵²⁹

Anmälan om registrering ska ha kommit in till länsstyrelsen senast 15 dagar innan verksamheten ska påbörjas. Vilka uppgifter som ska framgå av anmälan framgår av 2 kap. 2 § SJVFS 2018:33.⁵³⁰

Ändringar på en anläggning som medför att sådana uppgifter som anmälts inte längre kommer att vara fullständiga eller riktiga, inklusive nedläggning av befintlig anläggning, ska ha kommit in till länsstyrelsen senast 15 dagar efter det att ändringen har genomförts.

När registrering inte krävs

Den som bedriver handel med små mängder primärproducerat foder till lokala jordbruksföretag för användning inom dessa jordbruksföretag är undantagna från kravet på registrering. Med små mängder lokalt menas mindre än tio ton torrsubstans foder per år inom en radie på 50 km.⁵³¹

Registrering av foderanläggningar i senare led

Vissa foderanläggningar i senare led, dvs. som inte klassas som primärproduktion av foder, ska anmälas för registrering hos *Jordbruksverket*.⁵³² Exempel på sådana foderanläggningar i senare led är de anläggningar som

- bedriver blandartjänst,
- driver butik med foder till livsmedelsproducerande djur,

⁵²⁹ Artikel 9.2 i förordning (EG) nr 183/2005 och 2 kap. 2 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om foder.

⁵³⁰ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om foder.

⁵³¹ Artikel 2.2 d i förordning (EG) nr 183/2005 och 4 kap. 1 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om foder.

⁵³² 2 kap. 3–4 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om foder.

- lagerhåller⁵³³ eller transporterar⁵³⁴ foder, och
- levererar foder och tillverkar foder utan ansvar för utsläppande på marknaden.

En anmälan för registrering för någon av dessa typer av anläggningar ska ha kommit in till Jordbruksverket senast 15 dagar innan verksamheten påbörjas. Ändringar av en anläggning som medför att sådana uppgifter som anmälts inte längre kommer att vara fullständiga eller riktiga, inklusive nedläggning av befintlig anläggning, ska ha kommit in till Jordbruksverket senast 15 dagar efter det att ändringen har genomförts.⁵³⁵

Godkännande av foderanläggningar

Vissa foderföretagare behöver utöver att registrera sina anläggningar även få sina anläggningar godkända av *Jordbruksverket* innan verksamheten påbörjas. Det gäller för anläggningar som på olika sätt bedriver verksamheter i syfte att tillverka foder eller att släppa ut foder på marknaden.⁵³⁶ Det gäller även för de foderföretagare som själva blandar in läkemedel eller vissa tillsatser i fodret eller de som själva blandar in t.ex. fiskmjöl i foder. Den som köper ett färdigblandat foder där fiskmjöl ingår eller ger ren råvara av fiskmjöl behöver däremot inget godkännande.

För att få sin anläggning godkänd krävs att Jordbruksverket gör ett besök på plats och att verket kan konstatera att samtliga krav för anläggningen är uppfyllda.⁵³⁷

Om det vid ett sådant besök kan konstateras att anläggningen uppfyller alla krav på infrastruktur och utrustning kan ett villkorat godkännande meddelas. Jordbruksverket ska meddela ett slutligt godkännande om det vid ett senare besök på plats, inom tre månader efter det villkorade godkännandet, framgår att anläggningen uppfyller övriga krav för godkännande. Om väsentliga förbättringar har gjorts, men anläggningen ändå inte uppfyller samtliga krav, får Jordbruks-

⁵³³ Med lagerhållare avses inte ett lager i direkt anslutning till fodertillverkningen, eller ett lager inom primärproduktionen.

⁵³⁴ Med transportör avses inte primärproducenternas egna transporter av foder.

⁵³⁵ 2 kap. 2 a § SJVFS 2018:33.

⁵³⁶ Artikel 10 i förordning (EG) nr 183/2005 och 2 kap. 8 § SJVFS 2018:33.

⁵³⁷ Artikel 13.1 i förordning (EG) nr 183/2005.

verket förlänga det villkorade godkännandet. Ett sådant villkorat godkännande får emellertid inte gälla längre än sammanlagt sex månader.⁵³⁸

Anmälan av verksamhet som kräver godkännande ska ha kommit in till Jordbruksverket tre månader innan verksamheten är tänkt att påbörjas.⁵³⁹

Ändringar i befintliga registreringar och godkännanden

Den vattenbrukare som har en registrerad eller godkänd foderanläggning ska anmäla större ändringar i verksamheten till länsstyrelsen och/eller Jordbruksverket.⁵⁴⁰

Ändringar på anläggningar i primärproduktion som medför att sådana uppgifter som anmälts inte längre kommer att vara fullständiga eller riktiga, inklusive nedläggning av befintlig anläggning, ska ha kommit in till länsstyrelsen senast 15 dagar efter det att ändringen har genomförts.⁵⁴¹

Ändringar på anläggningar i senare led som medför att sådana uppgifter som anmälts inte längre kommer att vara fullständiga eller riktiga, inklusive nedläggning av befintlig anläggning, ska ha kommit in till Jordbruksverket senast 15 dagar efter det att ändringen har genomförts.⁵⁴²

Registrerings- och godkännandetid

Registreringar och godkännanden gäller tills vidare och tills det finns anledning att ändra, upphäva eller återkalla en registrering eller ett godkännande. Förutsättningarna för det regleras i artikel 14–16 i förordning (EG) nr 183/2005.

Villkorade godkännanden gäller dock endast under en begränsad tid, som längst sex månader.⁵⁴³

⁵³⁸ Artikel 13.2 i förordning (EG) nr 183/2005.

⁵³⁹ 2 kap. 2 a § SJVFS 2018:33.

⁵⁴⁰ Artikel 9.2 b i förordning (EG) nr 183/2005.

⁵⁴¹ 2 kap. 2 § andra stycket SJVFS 2018:33.

⁵⁴² 2 kap. 2 a § andra stycket SJVFS 2018:33.

⁵⁴³ Artikel 13.2 i förordning (EG) nr 183/2005.

Registreringsavgift- och godkännandavgift

Den som endast anmäler sin foderanläggning för registrering hos länsstyrelsen eller Jordbruksverket behöver inte betala någon avgift.

Den som ansöker om godkännande av foderanläggningar ska i de allra flesta fall betala en avgift till Jordbruksverket. Avgiften tas ut enligt följande⁵⁴⁴:

- 950 kronor i administrationsavgift,
- 9 204 kronor för inbesiktning på plats,
- 750 kronor för resekostnader, samt
- 767 kronor per ytterligare påbörjad timme i de fall inbesiktning och administrativ hantering omfattar mer än 12 timmar.

Betalning av avgiften ska göras till Jordbruksverket i samband med ansökan. Om avgiften inte betalas kommer ärendet inte att tas upp till prövning.

Handläggningsbestämmelser

Vid handläggningen av ärenden om godkännande av foderanläggningar ska Jordbruksverket göra ett besök på plats på anläggningen. I övrigt saknas särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden enligt foderlagstiftningen. Det innebär att de allmänna handläggningsbestämmelserna i förvaltningslagen är tillämpliga. För närmare redogörelse kring dessa, se avsnitt 6.3.2.

I ärenden om registrering och godkännande av foderanläggningar skickar myndigheten i regel inte ansökan och därtill hörande handlingar på remiss till någon myndighet.

⁵⁴⁴ 2 kap. 9 § SJVFS 2018:33.

Överklagandebestämmelser m.m.

Överklagande av länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsens beslut i fråga om registrering får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁵⁴⁵ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om registrering har nekats.⁵⁴⁶ Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.⁵⁴⁷ Det är alltså länsstyrelsens geografiska lokalisering som styr vilken förvaltningsrätt som prövar ett överklagande av länsstyrelsens beslut. Om ett beslut t.ex. fattas av Länsstyrelsen Västernorrland ska dess beslut överprövas av Förvaltningsrätten i Härnösand.⁵⁴⁸ Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.

Länsstyrelsen får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas.⁵⁴⁹

Överklagande av Jordbruksverkets beslut

Jordbruksverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁵⁵⁰ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om registrering eller godkännande har nekats.⁵⁵¹ Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.⁵⁵² Det är alltså hemvisten för den beslutande myndigheten, dvs. Jordbruksverket, som styr vilken förvaltningsrätt som prövar ett överklagande. Jordbruksverket är belägen i Jönköping, vilket innebär att Förvaltningsrätten i Jönköping är behörig att pröva överklagandet.⁵⁵³ Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom

⁵⁴⁵ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵⁴⁶ 32 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

⁵⁴⁷ Se 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵⁴⁸ 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

⁵⁴⁹ 33 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

⁵⁵⁰ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵⁵¹ 32 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

⁵⁵² 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵⁵³ 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.

Jordbruksverket får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas.⁵⁵⁴

Sammanfattning

I princip alla vattenbrukare som föder upp fisk behöver registrera sin anläggning som en foderanläggning i primärproduktion hos länsstyrelsen. Undantag gäller för den vattenbrukare som bedriver handel med små mängder primärproducerat foder till lokala jordbruksföretag för användning inom dessa jordbruksföretag.

Beroende på hur vattenbrukaren i övrigt utformar sin verksamhet, om denne har verksamhet i senare led än i primärproduktionen, kan anläggningen även behöva registreras som en foderanläggning hos Jordbruksverket.

Den vattenbrukare som vill blanda in t.ex. läkemedel i det foder som ges till fiskarna eller som vill tillverka foder och släppa ut foder på marknaden behöver dessutom få sin anläggning godkänd av Jordbruksverket.

6.3.9 Registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter

Verksamheter med fiskuppfödning producerar, liksom de flesta verksamheter, avfall av olika slag som måste hanteras av vattenbrukaren. Död fisk och delar av fisk efter slakt utgör så kallade *animaliska biprodukter*. Eftersom avfallet är av animaliskt ursprung kan det innebära risk för smittspridning eller att det felaktigt hamnar i livsmedelskedjan och måste därför hanteras och bortskaffas på ett särskilt sätt.

Hanteringen och bortskaffandet av animaliska biprodukter regleras framför allt i förordning (EG) nr 1069/2009⁵⁵⁵ och i förordning (EG) nr 142/2011.⁵⁵⁶ Kompletterande bestämmelser finns i lagen

⁵⁵⁴ 33 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

⁵⁵⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009.

⁵⁵⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för

(2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter samt i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

Lagstiftningen gäller för all befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter.⁵⁵⁷ Den EU-rättsliga regleringen innehåller flera möjligheter till undantag från kraven på hantering och bortförskaffande av animaliska biprodukter men dessa är inte uttömmande reglerade i den nationella lagstiftningen. I stället har Jordbruksverket möjlighet att i det enskilda fallet besluta om villkor för eller förbud mot införsel, utförsel, tillverkning, utsläppande på marknaden, omhändertagande, bearbetning och bortskaffande samt annan befattning med animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Jordbruksverket får också överlåta åt länsstyrelsen att, i den utsträckning myndigheten bestämmer, fatta beslut i enskilda ärenden.⁵⁵⁸ Vidare får Jordbruksverket medge undantag från bestämmelserna i SJVFS 2006:84⁵⁵⁹ om det finns särskilda skäl.⁵⁶⁰ Möjligheten att medge undantag gäller dock endast inom ramen för den EU-rättsliga lagstiftningen.

Animaliska biprodukter definieras i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 1069/2009 som ”hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma”.

Animaliska biprodukter kategoriseras enligt tre olika nivåer med hänsyn till graden av risk för människors och djurs hälsa. Kategori 1 utgör den högsta riskklassen och kategori 3 den lägsta.⁵⁶¹ Vattenlevande djur och delar av sådana djur som inte visat några tecken på sjukdomar som kan överföras till människor eller djur samt animaliska biprodukter från vattenlevande djur från anläggningar som tillverkar produkter som är avsedda att användas som livsmedel, tillhör

animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

⁵⁵⁷ 3 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

⁵⁵⁸ 9 § förordningen om animaliska biprodukter.

⁵⁵⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

⁵⁶⁰ 4 kap. 1 § i föreskrifterna.

⁵⁶¹ Artikel 7–10 i förordning (EG) nr 1069/2009.

kategori 3. Detsamma gäller skal från skaldjur med mjuka vävnader om det kommer från djur som inte visat några tecken på sådana sjukdomar som kan överföras till människor eller djur. För kategori 3 gäller de minst ingripande hanteringsreglerna vad gäller bortskaffande och användning.⁵⁶²

Det är den som är ansvarig för driften av en anläggning som ansvarar för att hanteringen av animaliska biprodukter och därav framställda produkter är säker och uppfyller de krav som ställs. *Driftansvarig* definieras i artikel 3.11 i förordning (EG) nr 1069/2009 som ”de fysiska eller juridiska personer som har faktisk kontroll över en animalisk biprodukt eller därav framställd produkt, däribland transportörer, handlare och användare”.

Beroende på hur animaliska biprodukter är avsedda att hanteras i en vattenbruksverksamhet och vilken typ av verksamhet som bedrivs, kan vattenbrukaren behöva registrera sin verksamhet eller ansöka om godkännande. I detta avsnitt kommer vi i huvudsak att tala om *vattenbrukaren* som den som är skyldig att vidta åtgärder i stället för den driftansvariga.

Registrering av driftansvariga m.m.

Som huvudregel ska alla anläggningar⁵⁶³ som på något sätt hanterar animaliska biprodukter registreras. Vattenbrukare som håller, föder upp eller sköter djur eller som har en registrerad livsmedelsanläggning där animaliska biprodukter framställs behöver däremot *inte* registrera sin anläggning.⁵⁶⁴ Detta gäller även om vattenbrukaren maler, fryser, syrar eller lagrar animaliska biprodukter som uppstått vid anläggningen som en del av anläggningens verksamhet. Annorlunda blir fallet om sådan hantering sker på en *annan* anläggning, se avsnittet nedan.

Uppgift om den som är *driftansvarig* vid en anläggning som på något sätt hanterar animaliska biprodukter ska dock, trots undan-

⁵⁶² Artikel 14 i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁵⁶³ En *anläggning* definieras i artikel 3.13 i förordning (EG) nr 1069/2009 som ”varje plats där det utförs någon verksamhet som inbegriper hantering av animaliska biprodukter eller därav framställda produkter, med undantag för fiskefartyg”.

⁵⁶⁴ Artikel 23.1 och 23.4 i förordning (EG) nr 1069/2009.

taget ovan, registreras hos *Jordbruksverket* enligt artikel 23.1 i förordning (EG) nr 1069/2009 och 2 kap. 1 § SJVFS 2006:84.⁵⁶⁵

Vidare ska den vattenbrukare som även transporterar sina animaliska biprodukter registreras som transportör av sådana produkter hos *Jordbruksverket*.⁵⁶⁶ Vid anmälan för registrering ska transportören lämna information om vilken kategori av animaliska biprodukter som ska transporteras.

Godkännande av vissa anläggningar och platser

Vissa anläggningar som hanterar animaliska biprodukter ska enligt artikel 24 i förordning (EG) nr 1069/2009 och 2 kap. 1 § SJVFS 2006:84 godkännas av *Jordbruksverket*. Det finns flera olika typer av anläggningar som kräver godkännande och en vattenbrukare kan givetvis välja att ha en sådan anläggning. Det vanligaste är dock att hanteringen sker på samma anläggning som de animaliska biprodukterna framställs, t.ex. genom lagring i en tank med myrsyra, och att vattenbrukaren därefter transporterar biprodukterna till en godkänd anläggning som vattenbrukaren själv inte driver. Det finns därför inte anledning att gå närmare in på alla olika typer av anläggningar som kräver godkännande.

Något som dock i större utsträckning kan aktualiseras för vattenbrukare och som kräver ett godkännande av *Jordbruksverket* är en anläggning för lagring eller mellanhantering om det sker på *annan plats* än den ursprungliga anläggningen.⁵⁶⁷ Det kan röra sig om anläggningar som t.ex. lagrar, sorterar, styckar, kyler, fryser, rötar eller komposterar animaliska biprodukter.

Jordbruksverket får godkänna en anläggning endast om det efter ett besök på plats på anläggningen *innan* verksamheten inleds har visat sig att anläggningen uppfyller kraven för godkännande.⁵⁶⁸ *Jordbruksverket* får bevilja ett villkorat godkännande om besöket på plats visar att anläggningen uppfyller alla krav i fråga om infrastruktur och utrustning som behövs för att drifrutinerna ska överensstämma med kraven i förordning (EG) nr 1069/2009. Ett slutligt godkännande får

⁵⁶⁵ Statens jordbruksverks föreskrifter om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

⁵⁶⁶ 2 kap. 3 § SJVFS 2006:84.

⁵⁶⁷ Artikel 24.1 a)–j) i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁵⁶⁸ Artikel 44.1 i förordning (EG) nr 1069/2009.

endast ges om det vid ett senare besök på plats, inom tre månader efter det villkorade godkännandet, framgår att anläggningen uppfyller övriga krav för godkännande. Om det har gjorts klara framsteg men anläggningen ändå inte uppfyller samtliga krav, får Jordbruksverket förlänga det villkorade godkännandet. Ett villkorat godkännande får emellertid inte gälla längre tid än sammanlagt sex månader.⁵⁶⁹

Vidare kan omlastning av animaliska biprodukter *på annan plats* än hos djurhållare eller på anläggning aktualiseras för vattenbrukare. Det får endast ske på platser som har godkänts av *länsstyrelsen*. För att ett godkännande ska kunna lämnas ska platsen inbesiktigas.⁵⁷⁰ Ansökan om godkännande eller förlängt godkännande ska lämnas till länsstyrelsen.⁵⁷¹

Tillstånd till nedgrävning av animaliska biprodukter

Animaliska biprodukter får bortskaffas genom att grävas ned utan individuellt tillstånd från Jordbruksverket under vissa förutsättningar.⁵⁷² Det gäller bl.a. för djur som har hållits av människor i

- vissa församlingar i Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, och
- områden i form av öar utan broförbindelse eller färjeförbindelse för fordon till fastlandet.

Detta gäller under förutsättning att djuren har dött eller avlivats i dessa församlingar eller områden.

⁵⁶⁹ Artikel 44.2 i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁵⁷⁰ Inbesiktning definieras i 1 kap. 3 § SJVFS 2006:84 som "inspektion av anläggning eller plats för omlastning innan ett beslut om godkännande kan fattas".

⁵⁷¹ 2 kap. 4 § SJVFS 2006:84.

⁵⁷² 2 kap. 23 § SJVFS 2006:84 och bilaga 2 till föreskrifterna.

Ändringar i befintliga registreringar, godkännanden och tillstånd

Den vattenbrukare som är registrerad som driftansvarig eller transportör eller har en anläggning godkänd för hantering av animaliska biprodukter ska till Jordbruksverket anmäla alla större ändringar i verksamheten.⁵⁷³

Registrerings-, godkännande- och tillståndstid

Registreringar av driftansvariga och anläggningar, godkännanden och tillstånd till hantering av animaliska biprodukter är inte tidsbegränsade utan gäller tills registreringen, godkännandet eller tillståndet upphävs eller återkallas på begäran av den enskilda vattenbrukaren eller av behörig myndighet. Villkorade godkännanden gäller dock som längst i sex månader.

Registrerings- och godkännandeavgift

För att få en anläggning godkänd enligt 2 kap. 1 § ska vattenbrukaren betala en avgift om 2 000 kronor till Jordbruksverket.⁵⁷⁴ För inbesiktning i samband med godkännande av anläggningar ska vattenbrukare betala en avgift på 7 000 kronor till Jordbruksverket. Eventuella provtagnings- och analyskostnader som uppstår i samband med inbesiktningen ska också bekostas av vattenbrukaren.⁵⁷⁵ Vidare ska vattenbrukaren för förlängt godkännande av anläggning betala en avgift på 1 000 kronor till Jordbruksverket.⁵⁷⁶

I ärenden om godkännande av platser för omlastning enligt 2 kap. 4 § SJVFS 2006:84 ska vattenbrukaren betala en avgift på 5 700 kronor till länsstyrelsen. I godkännandet ingår en inbesiktning. I ärenden om förlängt godkännande ska vattenbrukaren betala en avgift om 1 250 kronor till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har också möjlighet att medge nedsättning av avgifterna om det finns särskilda skäl.⁵⁷⁷

⁵⁷³ Artikel 23.2 i förordning (EG) nr 1069/2009.

⁵⁷⁴ 2 kap. 32 § SJVFS 2006:84.

⁵⁷⁵ 2 kap. 33 och 40 §§ SJVFS 2006:84.

⁵⁷⁶ 2 kap. 33 a § SJVFS 2006:84.

⁵⁷⁷ 2 kap. 37, 39 och 40 §§ samt 4 kap. 2 § SJVFS 2006:84.

Avgifterna för ansökan om godkännande av anläggningar, för inbesiktning inför godkännande och för godkännande av platser för omlastning ska betalas när ärendet är avgjort.⁵⁷⁸

Det är kostnadsfritt att hos Jordbruksverket anmäla transportörer och driftansvariga för registrering. Däremot ska vattenbrukaren betala en årlig kontrollavgift.⁵⁷⁹

Handläggningsbestämmelser

Vid godkännande av anläggningar och tillstånd för viss hantering ska en anläggning eller plats besökas eller besiktas av Jordbruksverket eller länsstyrelsen. I den mån det i övrigt saknas särskilda bestämmelser om handläggningen av ärenden om registrering, godkännande och tillstånd för hantering av animaliska biprodukter är de allmänna handläggningsbestämmelserna i förvaltningslagen tillämpliga. För närmare redogörelse kring dessa, se avsnitt 6.3.2.

I ärenden om registrering, godkännande och tillstånd för hantering av animaliska biprodukter skickar myndigheterna i regel inte anmälan/ansökan och därtill hörande handlingar på remiss.

Överklagandebestämmelser m.m.

Överklagande av Jordbruksverkets beslut

Jordbruksverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁵⁸⁰ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om godkännande har nekats eller ansökan avslagits.⁵⁸¹ Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.⁵⁸² Det är alltså hemvisten för den beslutande myndigheten, dvs. Jordbruksverket som styr vilken förvaltningsrätt som prövar ett överklagande. Jordbruksverket är beläget i Jönköping, vilket innebär att Förvaltningsrätten i Jönköping är behörig att pröva överklagandet. Den som är missnöjd med förvalt-

⁵⁷⁸ 2 kap. 41 § SJVFS 2006:84.

⁵⁷⁹ 2 kap. 2 § SJVFS 2006:84.

⁵⁸⁰ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵⁸¹ 32 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

⁵⁸² 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

ningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.

Jordbruksverket får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas.⁵⁸³

Överklagande av länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd till omlastning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁵⁸⁴ Det får överklagas av vattenbrukaren om det har gått honom eller henne emot, t.ex. om ansökan avslagits.⁵⁸⁵ Överklagandet prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ett ärende först prövats.⁵⁸⁶ Det är alltså länsstyrelsens geografiska lokalisering som styr vilken förvaltningsrätt som prövar ett överklagande av länsstyrelsens beslut. Om ett beslut t.ex. fattas av Länsstyrelsen Västernorrland ska dess beslut överprövas av Förvaltningsrätten i Härnösand. Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga vidare till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att målen ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.

Länsstyrelsen får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas.⁵⁸⁷

Sammanfattning

Alla vattenbrukare som föder upp fisk kommer att komma i kontakt med animaliska biprodukter och omfattas därmed av regelverket som har beskrivits i detta avsnitt. Hur vattenbrukaren väljer att utforma sin verksamhet och var denna bedrivs påverkar dock om vattenbrukaren behöver registrera verksamheten, få sin anläggning godkänd och om denne måste söka tillstånd.

⁵⁸³ 33 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

⁵⁸⁴ 40 § förvaltningslagen. Allmän förvaltningsdomstol innebär förvaltningsrätten som första instans, kammarrätten som andra instans och Högsta förvaltningsdomstolen som tredje och sista instans.

⁵⁸⁵ 32 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

⁵⁸⁶ Se 14 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵⁸⁷ 33 § lagen om foder och animaliska biprodukter.

Den vattenbrukare som håller djur eller har en registrerad livsmedelsanläggning där animaliska biprodukter framställs behöver varken en särskild registrering hos eller något godkännande av Jordbruksverket.

Hur bortförskaffandet sker påverkar också om vattenbrukare behöver anmäla sin anläggning för registrering eller ansöka om godkännande. Den vattenbrukare som väljer att anlita någon utomstående för bortforsling behöver inte för egen del vidta några åtgärder. Om vattenbrukare däremot väljer att i egen regi bortskaffa de animaliska biprodukterna krävs antingen ett godkännande, t.ex. för en förbränningsanläggning, eller tillstånd, t.ex. om vattenbrukaren vill gräva ned de animaliska biprodukterna på vissa platser i landet.

Om vattenbrukaren väljer att omlasta animaliska biprodukter på en annan plats än på själva vattenbruksanläggningen behövs ett godkännande av länsstyrelsen.

6.3.10 Sammanfattning

Som framgår av redogörelsen ovan krävs ett stort antal tillstånd, godkännanden och registreringar eller liknande för att starta en vattenbruksverksamhet och många av dessa måste vara på plats innan verksamheten vid en anläggning påbörjas, dvs. innan vattenbrukaren föder upp sin första fisk. Vissa tillstånd, registreringar och godkännanden behövs i princip oavsett vilken typ av fiskuppfödning som vattenbrukaren planerar att starta medan andra är beroende av hur vattenbrukaren väljer att bedriva och organisera sin verksamhet.

För att tydligare illustrera den komplicerade och spretiga process som det innebär att starta en fiskuppfödning kommer här tabell med en sammanfattning av behövliga tillstånd/godkännanden och vilka registreringar/anmälningar som kan behövas. Vilka myndigheter som är involverade i processen beskrivs också.

Tabell 6.1 Tillstånd, registrering eller godkännande m.m. som kan krävas vid uppstarten av en vattenbruksverksamhet

Typ av tillstånd, registrering eller godkännande m.m.	Ansvarig myndighet	Förutsättning	Tidsbegränsning
Odlingstillstånd	Länsstyrelsen	Obligatoriskt	Varierande, men ofta 5–10 år
Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordning	Transportstyrelsen	Kan krävas när en anläggning placeras i vattenområden som finns på sjökort, om krav på utmärkning ställts i villkor.	3 månader eller 5 år
Registrering av vattenbruksanläggning	Jordbruksverket	Registrering krävs i princip alltid när djur hålls för att bli livsmedel och ofta även vid andra syften. Kravet på registrering gäller även för anläggningar som kräver ett godkännande.	Tills vidare
Godkännande av vattenbruksanläggning	Jordbruksverket	Godkännande krävs i princip alltid när djur flyttas levande eller som produkter av vattenbruksdjur.	Tills vidare Villkorade godkännanden gäller i maximalt 6 månader.
Förprovning av förvaringsutrymme	Länsstyrelsen	Krävs om fisk föds upp i syfte att producera 35 ton livsmedel per år eller mer.	En anläggning ska vara färdig inom tre år från beslutet. Länsstyrelsen får i ett enskilt fall besluta om en annan tid.
Transportörs-tillstånd	Jordbruksverket	Krävs vid transport av levande ryggradsdjur.	5 år
Godkännande av transportmedel	Jordbruksverket	Krävs vid alla transporter av levande djur som endast sker inom Sveriges territorium. Vid transporter utanför territoriet krävs godkännande endast vid långa transporter.	5 år

Typ av tillstånd, registrering eller godkännande m.m.	Ansvarig myndighet	Förutsättning	Tidsbegränsning
Besiktning av transportmedel	Länsstyrelsen	Krävs om transportmedlet behöver godkännas.	6 månader
Registrering av livsmedelsanläggning i primärproduktion	Länsstyrelsen	Krävs vid annan uppfödning än för privat bruk, om produktionen överstiger 200 kg fisk per år.	Tills vidare Vattenbrukaren kan välja en begränsad registreringstid.
Registrering av livsmedelsanläggning i senare led	Kommunen	Krävs vid annan verksamhet än endast primärproduktion, t.ex. försäljning till konsumenter om försäljningen överstiger små mängder.	Tills vidare Vattenbrukaren kan välja en begränsad registreringstid.
Godkännande av livsmedelsanläggning	Livsmedelsverket	Krävs vid annan verksamhet än endast primärproduktion av animaliska livsmedel, t.ex. förädling.	Tills vidare Villkorade godkännanden gäller i maximalt 6 månader.
Godkännande för produktion av nytt livsmedel	EU-kommissionen	Krävs vid produktion av nytt livsmedel.	Tills vidare
Registrering av foderanläggning i primärproduktion	Länsstyrelsen	Krävs för den som utfordrar livsmedelsproducerande djur.	Tills vidare
Registrering av foderanläggning i senare led	Jordbruksverket	Krävs vid viss verksamhet utöver primärproduktion.	Tills vidare
Godkännande av foderanläggning	Jordbruksverket	Krävs vid tillverkning och utsläppande på marknaden av foder.	Tills vidare Villkorade godkännanden gäller i maximalt 6 månader.
Registrering av anläggning för animaliska biprodukter	Jordbruksverket	Krävs vid all hantering av sådana produkter om undantag inte är tillämpligt.	Tills vidare
Godkännande av anläggning för animaliska biprodukter	Jordbruksverket	Krävs vid olika anläggningar för förbränning, bearbetning och tillverkning.	Tills vidare Villkorade godkännanden gäller i maximalt 6 månader.

Typ av tillstånd, registrering eller godkännande m.m.	Ansvarig myndighet	Förutsättning	Tidsbegränsning
Godkännande av plats för omlastning av animaliska biprodukter	Länsstyrelsen	Krävs vid omlastning på annan plats än hos djurhållaren.	Tills vidare
Tillstånd att utfodra djur med animaliska biprodukter	Jordbruksverket	–	Tills vidare
Tillstånd till nedgrävning av animaliska biprodukter	Jordbruksverket	Krävs för nedgrävning på platser som inte är särskilt utpekade.	Tills vidare
Tillstånd till miljöfarlig verksamhet	I första hand länsstyrelsen (MPD).	Tillstånd krävs om mer än 40 ton foder per kalenderår förbrukas i verksamheten.	Varierande men ofta ca 10 år.
	I andra hand mark- och miljödomstolen (om domstolen som första instans prövar ansökan om tillstånd till vattenverksamhet)	Tillstånd kan även krävas i andra fall efter föreläggande från tillsynsmyndigheten.	Bedömning görs i enskilda fall.
Anmälan om miljöfarlig verksamhet	Kommunen	Anmälan krävs om mer än 1,5 ton men mindre än 40 ton foder per kalenderår förbrukas i verksamheten.	–
Tillstånd till vattenverksamhet	Mark- och miljödomstolen	Krävs som huvudregel vid bortledning av yt- eller grundvatten, om inte verksamheten är anmälningspliktig.	Varierande. Bedömning görs i enskilda fall.
Anmälan om vattenverksamhet	Länsstyrelsen Om tillsynen delegerats till kommunen är det i stället till kommunen anmälan ska göras.	Krävs vid bortledning av yt- eller grundvatten av viss mindre storlek.	–

Typ av tillstånd, registrering eller godkännande m.m.	Ansvarig myndighet	Förutsättning	Tidsbegränsning
Rådighetsmedgivande	Kammarkollegiet/ Sjöfartsverket	Rådighetsmedgivande från Kammarkollegiet krävs för vattenbruk inom allmänt vatten. Om allmän farled berörs kan medgivande krävas från Sjöfartsverket.	—
Strandskyddsdispens	Kommunen Om området omfattas av även annat områdesskydd ska ansökan göras till länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan även pröva frågan om strandskyddsdispens om den prövar en anmälan om vattenverksamhet för verksamheten i övrigt.	Krävs som utgångspunkt för vattenbruk inom strandskyddat område. Om tillstånd för verksamheten krävs enligt miljöbalken behövs ingen strandskyddsdispens. Då ska prövningen mot strandskyddsbestämmelserna i stället ske inom tillståndsprövningen.	Varierande. Bedömning görs i enskilda fall.
Natura 2000-tillstånd	Länsstyrelsen För det fall mark- och miljödomstolen prövar en fråga om vattenverksamhet som första instans kan den även pröva frågan om Natura 2000-tillstånd.	Tillstånd krävs om fiskuppfödningen på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.	Varierande. Bedömning görs i enskilda fall.

Av de uppräknade tillstånden bör de som avser miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken samt odlingstillstånd enligt 2 kap. 16 § fiskeförordningen vara de som kräver störst arbetsinsats från vattenbrukaren. Av framställningen framgår att tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kan handläggas gemensamt, vilket också är att föredra

för att kunna göra en samlad prövning av verksamheten. Odlingstillståndet, som också berör frågor som behandlas inom ramen för prövningen enligt miljöbalken, behandlas dock separat av en annan del av länsstyrelsens organisation, även om internremisser kan förekomma under handläggningen.

6.4 Uppfödning av krätdjur

Detta avsnitt innehåller en redogörelse för vilka tillstånd, godkännanden och registreringar m.m. som krävs när en vattenbrukare vill starta en uppfödning verksamhet för krätdjur. För uppfödning av krätdjur gäller i mångt och mycket samma regler och krav som gäller vid uppfödning av fisk. I den fortsatta framställningen kommer vi därför att i huvudsak redogöra för de regler som specifikt gäller för uppfödning av krätdjur, i den mån de skiljer sig från vad som gäller för uppfödning av fisk. Om samma krav på tillstånd, godkännanden och registreringar som gäller för uppfödning av fisk även gäller för uppfödning av krätdjur så kommer vi att ange det.

6.4.1 Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan flera olika tillstånd eller dispenser enligt mark- och miljörättsliga regleringar behövas för att en uppfödning verksamhet för krätdjur ska kunna starta. I vissa fall krävs även att verksamheten anmäls, se avsnitt 6.2.

Till skillnad mot regleringen för uppfödning verksamheter för fisk finns inget krav i lagstiftningen på att uppfödning av krätdjur ska tillståndsprövas eller anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen.

Vid uppfödning av krätdjur finns dock en särskild reglering i miljöbalken. När det gäller krav på tillstånd för vattenverksamhet,⁵⁸⁸ enligt 11 kap. miljöbalken, är utförande av anläggningar för odling av bl.a. krätdjur, undantaget kravet på tillstånd.⁵⁸⁹ Se vidare i avsnitt 6.2.5 ovan.

⁵⁸⁸ Se 11 kap. 3 § miljöbalken för definition av "vattenverksamhet". Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande av en anläggning i ett vattenområde.

⁵⁸⁹ 11 kap. 11 § 2 miljöbalken.

6.4.2 Odlingstillstånd

För att starta en uppfödning verksamhet för kräftdjur krävs ett odlingstillstånd på samma sätt som gäller vid uppfödning av fisk.

Vad särskilt gäller tillstånd till uppfödning av kräftdjur så får tillstånd inte medges för uppfödning av flodkräfta i ett vattenområde där kräftpest har förekommit under de senaste två åren.⁵⁹⁰ Vidare är det förbjudet att föda upp signalkräfta.⁵⁹¹

Eftersom reglerna i övrigt i huvudsak är desamma vid uppfödning av kräftdjur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.2 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för odlingstillstånd.

6.4.3 Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar

Den vattenbrukare som planerar att förlägga sin anläggning för uppfödning av kräftdjur till ett vattenområde, och som därmed kan utgöra hinder eller fara för sjötrafiken, kan behöva ansöka hos Transportstyrelsen om tillstånd att inrätta en så kallad sjösäkerhetsanordning (SSA) på samma sätt som gäller för anläggning för uppfödning av fisk. Eftersom reglerna kring tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar är desamma vid uppfödning av kräftdjur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.3 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för sådana tillstånd.

6.4.4 Registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar

En anläggning för uppfödning av kräftdjur utgör en vattenbruksanläggning och den vattenbrukare som vill starta en sådan verksamhet måste i regel få anläggningen registrerad eller godkänd av Jordbruksverket på samma sätt som gäller vid uppfödning av fisk. Eftersom reglerna i huvudsak är desamma vid uppfödning av kräftdjur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.4 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering och godkännande.

⁵⁹⁰ 3 kap. 3 § SJVFS 2021:13.

⁵⁹¹ 5 § HVMFS 2019:21. Bestämmelsen har sin grund i förordning (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter samt i förordning om invasiva främmande arter.

6.4.5 Förprovning av förvaringsutrymmen

Det är ett djurs förmåga att känna smärta och uppleva lidande som är avgörande för om djuret omfattas av djurskyddslagstiftningen eller inte. Om kräftdjur bedöms omfattas av lagstiftningen behöver den vattenbrukare som vill starta en uppfödningsverksamhet för kräftdjur, för produktion av livsmedel, låta förpröva de förvaringsutrymmen där kräftdjuren ska hållas innan den uppförs på samma sätt som gäller vid uppfödning av fisk. För kräftdjur finns ingen undre gräns för när förprovningsplikten gäller vilket innebär att om förprovning krävs, så gäller kravet från det första djuret som hålls. Eftersom reglerna kring förprovning i övrigt är desamma som för fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.5 för en närmare redogörelse.

6.4.6 Tillstånd att transportera kräftdjur

Kraven på transportörstillstånd, godkännande av transportmedel och besiktning för att få transportera djur gäller endast för ryggradsdjur. Kräftdjur är inte ryggradsdjur och därför krävs varken ett transportörstillstånd eller ett godkännande för att få transportera kräftdjur. Detta är en *skillnad* jämfört med vad som gäller för transport av fiskar.

6.4.7 Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar

Kraven på registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar gäller vid uppfödning av kräftdjur på samma sätt som vid uppfödning av fisk. Det finns dock vissa särskilda bestämmelser som tar sikte på just kräftdjur som vi redogör för i avsnitten nedan.

Livsmedelsföretagare

För att en vattenbrukare som ska starta en uppfödningsverksamhet för kräftdjur ska anses ha den organisation och kontinuitet som krävs för att klassas som en livsmedelsföretagare ska, enligt Livsmedelsverkets bedömning, denne planera att på marknaden släppa ut mer än 50 kg kräftdjur per år.

Registrering i primärproduktion

Kraven på registrering av livsmedelsanläggningar i primärproduktion gäller vid uppfödning av kräftdjur på samma sätt som vid uppfödning av fisk.

Registrering i senare led

Vidare gäller kraven på registrering av livsmedelsanläggningar i senare led vid uppfödning av kräftdjur på samma sätt som vid uppfödning av fisk. Undantag från registrering hos kommunen gäller också för små mängder kräftdjur. Med ”små mängder” primärprodukter av kräftdjur avses dock högst 5 000 kg kräftdjur per år och högst 100 kg per vecka.⁵⁹²

Övriga bestämmelser

Eftersom reglerna i övrigt är desamma vid uppfödning av kräftdjur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.7 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar.

6.4.8 Registrering och godkännande av foderanläggningar

Foderlagstiftningen gäller för vattenbrukare som utfordrar livsmedelsproducerande djur, oavsett vilken djurart. Kraven på registrering och godkännande av foderanläggningar är därmed desamma för den vattenbrukare som vill föda upp kräftdjur som den som vill föda upp fisk. För en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering och godkännande hänvisar vi därför till avsnitt 6.3.8.

⁵⁹² 47 § LIVSFS 2005:20.

6.4.9 Registrering och godkännande av anläggningar för hantering av animaliska biprodukter

Regelverket kring animaliska biprodukter gäller för ryggradsdjur och ryggradslösa djur,⁵⁹³ vilket innefattar de flesta djur som existerar. Kräftdjur omfattas således av lagstiftningen. Kraven på registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter och tillstånd för bortförskaffande av sådana produkter är därmed desamma för den vattenbrukare som vill föda upp kräftdjur som den som vill föda upp fisk. För en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering och godkännande hänvisar vi därför till avsnitt 6.3.9.

6.4.10 Sammanfattning

Vid uppfödning av kräftdjur krävs på det stora hela samma tillstånd, godkännanden och registreringar som gäller vid uppfödning av fisk. Gränserna för när tillstånd m.m. krävs och när undantag är tillämpliga skiljer sig dock till viss del åt mellan fisk och kräftdjur. Vidare krävs *inget tillstånd* att transportera levande kräftdjur. Vårt att notera är vidare att uppfödning av kräftdjur inte kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen. För en förteckning över behövliga tillstånd m.m. hänvisar vi till sammanfattningen i avsnitt 6.3.10 ovan.

6.5 Uppfödning av blötdjur

Detta avsnitt innehåller en redogörelse för vilka tillstånd, godkännanden och registreringar m.m. som kan krävas när en vattenbrukare vill starta en uppfödningssverksamhet för blötdjur. Vid uppfödning av blötdjur gäller i mångt och mycket samma regler och krav som gäller vid uppfödning av fisk. I den fortsatta framställningen kommer vi därför att i huvudsak redogöra för de regler som gäller särskilt för uppfödning av blötdjur, i den mån de skiljer sig från vad som gäller för uppfödning av fisk. Om samma krav på tillstånd, godkän-

⁵⁹³ Se artikel 3.1 och 3.5 i förordning (EG) nr 1069/2009.

nanden och registreringar som gäller för uppfödning av fisk även gäller för uppfödning av blötdjur så kommer vi att ange det.

Blötdjur är en djurstam som omfattar flera olika arter av vattenlevande djur. De blötdjur man framför allt förekommer i vattenbruk är musslor och ostron, men även snäckor och bläckfiskar är exempel på blötdjur. Musslor är en egen djurklass under stammen blötdjur och under den klassen ingår ostronet. När en viss reglering gäller för musslor gäller den alltså, enligt vår uppfattning, för samtliga arter under klassen musslor, alltså även för ostron.

6.5.1 Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan flera olika tillstånd eller dispenser enligt mark- och miljörättsliga regleringar behövas för att en blötdjursuppfödning ska kunna starta. I vissa fall krävs även att verksamheten anmäls, se avsnitt 6.2.

Till skillnad mot regleringen för fiskuppfödningar finns inget krav i lagstiftningen på att blötdjursuppfödningar ska tillståndsprövas eller anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen.

För musslor finns en särskild reglering i miljöbalken. När det gäller krav på tillstånd för vattenverksamhet⁵⁹⁴ enligt 11 kap. miljöbalken är utförande av anläggningar för odling av bl.a. musslor,⁵⁹⁵ undantaget kravet på tillstånd.⁵⁹⁶ Utförande av anläggningar för uppfödning av andra blötdjur än musslor bör som huvudregel kräva tillstånd eller anmälan enligt 11 kap. miljöbalken. Se vidare i avsnitt 6.2.5–6.2.7 ovan.

6.5.2 Odlingstillstånd

För att starta en uppfödningssverksamhet för blötdjur krävs ett odlingstillstånd på samma sätt som gäller vid uppfödning av fisk. Eftersom reglerna i huvudsak är desamma vid uppfödning av blöt-

⁵⁹⁴ Se 11 kap. 3 § miljöbalken för definition av "vattenverksamhet". Med vattenverksamhet avses bl.a. utförande av en anläggning i ett vattenområde.

⁵⁹⁵ Jfr skrivningen i 2 kap. 16 § fiskeförordningen. Enligt denna bestämmelse krävs odlingsstillstånd för att driva en fiskodling. Enligt 4 § fiskelagen anges att vad som sägs i lagen om fisk gäller även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

⁵⁹⁶ Se 11 kap. 11 § 2 miljöbalken.

djur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.2 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för odlingstillstånd.

Anläggningar för uppfödning av blötdjur är i de allra flesta fall placerade i vattenområden. För sådana anläggningar förekommer det att länsstyrelserna uppställer villkor som t.ex. kan innebära att

- anläggningen ska vara placerad enligt vissa koordinater,
- anläggningen ska vara förankrad,
- de yttersta förankringspunkterna ska vara utmärkta med sjösäkerhetsanordningar,
- utrustning inte får förekomma på havsbotten,
- lösdrivande utrustning skyndsamt ska omhändertas,
- all produktion ska tas om hand och föras till land vid skörd,
- anläggningen ska avlägsnas om verksamheten upphör,
- länsstyrelsen ska informeras vid byte av ägare eller verksamheten avslutas,
- tillståndet kan komma att återkallas under vissa förutsättningar,
- störning av sjöfågel inte får ske, och
- påverkan på botten ska följas upp med filmning som ska skickas till länsstyrelsen.

Liksom vid uppfödning av fisk framgår av beslutet om odlingstillstånd vilken art av blötdjur som får födas upp, vilken slags anläggning som uppfödningen sker i samt i vilket syfte uppfödningen sker. Därutöver anges inom vilken fastighet uppfödningen får bedrivas samt i vilken kommun, i vilket län och i vilket vattenområde.

6.5.3 Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar

Vattenbrukare som planerar att förlägga en anläggning för uppfödning av blötdjur i ett vattenområde, vilket är vanligt förekommande för blötdjur, kan behöva ansöka vid Transportstyrelsen om tillstånd att inrätta en så kallad sjösäkerhetsanordning (SSA) på samma sätt

som gäller för fiskuppfödningssanläggningar. Detta eftersom en anläggning i ett vattenområde kan utgöra hinder eller fara för sjötrafiken.

I avsnitt 3.6.4 i bilaga 2 till TSFS 2017:66⁵⁹⁷ finns allmänna råd gällande utmärkning av musseluppfödningssanläggningar. Där framgår att sådana anläggningar ska utmärkas med specialmärken samt att anläggningens läge i förhållande till farleder och trafikstråk avgör behovet av antal sjösäkerhetsanordningar och om utmärkningen även behöver vara utrustad med gult ljus av viss karaktär.

Eftersom reglerna kring tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar i övrigt är desamma vid uppfödning av blötdjur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.3 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för sådana tillstånd.

6.5.4 Registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar

En anläggning för uppfödning av blötdjur utgör en vattenbruksanläggning och den vattenbrukare som vill starta en sådan verksamhet måste under vissa förutsättningar få vattenbruksanläggningen registrerad eller godkänd av Jordbruksverket på samma sätt som gäller för vattenbruksanläggningar för fiskuppfödning. De blötdjur som omfattas av djurhälsolagstiftningen är vattenlevande blötdjur som tillhör stammen *Mollusca*.⁵⁹⁸

För blötdjur finns särskilda undantag från kravet på godkännande av vattenbruksanläggningar i artikel 3 i förordning (EU) nr 2020/691. Undantag gäller under vissa förutsättningar för reningsanläggningar, leveranscentraler och återutläggningsområden. Vidare gäller enligt artikel 177 i EU:s djurhälsoförordning särskilda regler för registrering av *grupper av anläggningar* för levande tvåskaliga blötdjur (dvs. musslor och ostron).

Eftersom reglerna i övrigt är desamma vid uppfödning av blötdjur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.4 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar.

⁵⁹⁷ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om utmärkning till sjöss med sjösäkerhetsanordningar.

⁵⁹⁸ Artikel 4.3 b i EU:s djurhälsoförordning. Det innebär att reglerna gäller för såväl musslor som ostron.

6.5.5 Förprovning av förvaringsutrymmen

Det är ett djurs förmåga att känna smärta och uppleva lidande som är avgörande för om djuret omfattas av djurskyddslagstiftningen eller inte. Enligt Jordbruksverket är det i dagsläget osäkert om blötdjur omfattas av djurskyddslagstiftningen. Om blötdjur anses omfattas av djurskyddslagstiftningen kan den vattenbrukare som vill starta en uppfödning verksamhet för blötdjur, för produktion av livsmedel, behöva låta förpröva de förvaringsutrymmen där blötdjuren ska hållas innan de uppförs. För blötdjur finns dock ingen undre gräns för när förprovningssplikten blir gällande, vilket innebär att förprovning krävs från det första djuret som hålls. Eftersom reglerna kring förprovning i övrigt är desamma som för fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.5 för en närmare redogörelse.

6.5.6 Tillstånd att transportera blötdjur

Kraven på transportörstillstånd, godkännande av transportmedel och besiktning för att få transportera djur gäller endast för ryggradsdjur. Blötdjur är inte ryggradsdjur och därför krävs vare sig transportörstillstånd eller godkännande för att få transportera blötdjur. Detta är en *skillnad* jämfört med vad som gäller för transport av fiskar.

6.5.7 Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar

Kraven på registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar gäller vid uppfödning av blötdjur på samma sätt som vid uppfödning av fisk. En viktig praktisk skillnad kan dock vara att den faktiska uppfödningen i vattenområdet i regel inte utgör en livsmedelsanläggning utan endast vattenbruksanläggning, se avsnitt 6.3.7. Efter upptag transporteras blötdjuren från anläggningen i vattenområdet till livsmedelsanläggningen där de hanteras för att bli livsmedel som kan säljas till konsument. Det finns vidare vissa särskilda bestämmelser som tar sikte på just blötdjur och andra filtrerande organismer som t.ex. manteldjur. Det beror på att musslor och ostron i huvudsak lever av mikroalger som de får i sig genom att filtrera havsvatten. Vissa

arter av växtplankton kan producera gifter och därför kan musslor och ostron periodvis vara giftiga för människor att äta.

Livsmedelsföretagare

För att en vattenbrukare som ska starta en uppfödning verksamhet för fisk eller kräftdjur ska anses ha den organisation och kontinuitet som krävs för att klassas som en livsmedelsföretagare, krävs enligt Livsmedelsverkets bedömning att denne planerar att på marknaden släppa ut mer än en viss mängd djur. Vad gäller uppfödning av musslor anser dock Livsmedelsverket att alla som föder upp musslor för att släppa ut på marknaden ska anses vara livsmedelsföretagare även om försäljningen bara sker några få gånger per år.

Registrering i primärproduktion och särskild registrering

Kraven på registrering av livsmedelsanläggningar⁵⁹⁹ i primärproduktion gäller vid uppfödning av blötdjur på samma sätt som vid uppfödning av fisk.

För livsmedelsföretag i primärproduktion som säljer eller skänker bort små mängder primärprodukter musslor som denne själv har producerat och som säljer eller levererar dessa direkt till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar ska anmälan göras till länsstyrelsen för särskild registrering i samband med registreringen för primärproduktion.⁶⁰⁰ Med lokala detaljhandelsanläggningar avses anläggningar som levererar direkt till konsumenter och som ligger i det län till vilket produktionsområdet hör, eller i ett därtill angränsande län.⁶⁰¹ Med små mängder avses:

- högst 1 000 kg blåmusslor per år, dock högst 20 kg per vecka,
- högst 400 kg ostron per år, dock högst 10 kg per vecka, eller
- högst 100 kg hjärtmusslor per år, dock högst 5 kg per vecka.⁶⁰²

⁵⁹⁹ Med livsmedelsanläggning avses här *inte* vattenbruksanläggningen där odlingen sker utan livsmedelsanläggningen där blötdjuren hanteras för att kunna säljas som livsmedel till konsument.

⁶⁰⁰ 65 § LIVSFS 2005:20.

⁶⁰¹ 68 § LIVSFS 2005:20.

⁶⁰² 67 § LIVSFS 2005:20.

Utöver kvantitetskraven krävs, för att undantaget för små mängder ska vara uppfyllt, att de allmänna och de särskilda hygienkraven i förordningarna (EG) nr 852/2004 och (EG) nr 853/2004 är uppfyllda.⁶⁰³

Registrering i senare led

Vidare gäller kraven på registrering av livsmedelsanläggningar i senare led vid uppfödning av blötdjur på samma sätt som vid uppfödning av fisk. Regleringen ser dock annorlunda ut. Anläggningar i leden efter primärproduktion beskrivs i förordning (EG) nr 853/2004 bilaga III, avsnitt VII. Det finns fyra kategorier av anläggningar som får ta emot och hantera levande blötdjur, nämligen

- registrerad mellanhand,
- godkänd mellanhand,
- reningsanläggning, och
- leveransanläggning.

Undantag från registrering hos kommunen gäller också för små mängder blötdjur. Vad som kan anses vara små mängder framgår av avsnittet ovan.

Produktionsområden

Uppfödning av musslor och ostron får endast ske i klassificerade och fastställda produktionsområden som regelbundet kontrolleras av Livsmedelsverket genom provtagning för bakterier och toxiner och, vid utbrott, även virus. Inför upptag av musslor och ostron ska Livsmedelsverket kontaktas för att inleda provtagning och först vid godkända analysresultat får ett produktionsområde öppnas. Efter öppnandet får upptag ske.

⁶⁰³ 66 § LIVSFS 2005:20. De allmänna hygienkraven finns i del A i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 och de särskilda hygienkraven finns i avsnitt VII, kapitel II, A, punkterna 1–2 samt 6 i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004.

Klassificering av produktions- och återutläggningsområden sker med stöd av artikel 18.6 i förordning (EU) 2017/625⁶⁰⁴ och fastställandet av klassificerade områden sker med stöd av artikel 52.1 i förordning (EU) nr 2019/627.

Ett *produktionsområde* definieras som ”varje område i hav, i anslutning till flodmynning eller lagun som utgör en naturlig fyndplats för musslor eller område som används för odling av musslor och från vilket levande musslor tas upp”.⁶⁰⁵ Enligt 2.6 i samma bilaga definieras ett *återutläggningsområde* som ”varje område i hav, i anslutning till flodmynning eller lagun som har klart markerade gränser, angivna med bojar, stolpar eller annan fast anordning, och som används uteslutande för naturlig rening av levande musslor”.⁶⁰⁶ Produktionsområden indelas i klasserna A, B och C och för de olika produktionsområdena gäller olika gränsvärden för *E. coli*-bakterier. De olika gränsvärdena avgör vilka villkor som gäller för hur blötdjuren måste hanteras efter upptaget.

Den vattenbrukare som planerar att föda upp musslor eller ostron i ett område som inte ingår i Livsmedelsverkets kontrollprogram behöver kontakta Livsmedelsverket för att få det nya området utrett och klassificerat för de arter som vattenbrukare vill föda upp och ta upp. Detsamma gäller den vattenbrukare som i ett redan klassificerat produktionsområde vill föda upp en annan art än de arter som området har klassificerats för.

Övriga bestämmelser

Eftersom reglerna om transport av livsmedel, nya livsmedel, ändringar, avgifter, tider samt handläggning och överklagande är desamma vid uppfödning av blötdjur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.7 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar.

⁶⁰⁴ Se även kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll och del A i kapitel II i avsnitt VII i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004.

⁶⁰⁵ Punkt 2.5 i bilaga I till förordning (EG) nr 853/2004.

⁶⁰⁶ Punkt 2.6 i bilaga I till förordning (EG) nr 853/2004.

6.5.8 Registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter

Regelverket kring animaliska biprodukter gäller för ryggradsdjur och ryggradslösa djur,⁶⁰⁷ vilket innefattar de flesta djur som existerar. Blötdjur omfattas således av lagstiftningen. Regelverket kring registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter och tillstånd för bortförskaffande av sådana produkter är huvudsakligen detsamma för den vattenbrukare som vill starta en uppfödning av blötdjur som för den som vill starta en uppfödning av fisk. För en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering, godkännande och tillstånd hänvisar vi därför till avsnitt 6.3.9.

6.5.9 Sammanfattning

Vid uppfödning av blötdjur krävs i princip samma tillstånd, godkännanden och registreringar som gäller vid uppfödning av fisk och kräftdjur. Gränserna för när tillstånd m.m. krävs och när undantag är tillämpliga skiljer sig från vad som gäller för fisk och kräftdjur. Det krävs inget tillstånd för att transportera levande blötdjur såsom krävs för att transportera levande fisk. Vissa vattenbruksanläggningar som hanterar blötdjur är undantagna från kravet på godkännande. För blötdjur i form av musslor krävs vidare en särskild registrering för den vattenbrukare som vill sälja små mängder primärprodukter direkt till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar. För en förteckning över behövliga tillstånd m.m. hänvisar vi till sammanfattningen i avsnitt 6.3.10 ovan.

Värt att notera är dock att uppfödning av blötdjur inte kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen.

Utförande av anläggning för uppfödning av andra blötdjur än musslor kan kräva tillstånd eller anmälan för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

⁶⁰⁷ Se artikel 3.1 och 3.5 i förordning (EG) nr 1069/2009.

6.6 Uppfödning av andra vattenlevande djur

I avsnitten ovan har vi redogjort för vad som gäller för de vanligaste djurarterna som är föremål för vattenbruk, dvs. fisk, kräddjur och blötdjur. De flesta djurarter som är föremål för någon form av vattenbruk inryms under något av föregående avsnitt. Det förekommer dock uppfödning av djurarter som inte ryms under något av ovanstående avsnitt, t.ex. uppfödning av manteldjur och tagghudingar. Till manteldjuren hör bl.a. sjöpungr och till tagghudingarna hör bl.a. sjöstjärnor, sjöborrar och sjögurkor. Vidare är det möjligt att det i framtiden kommer att födas upp ytterligare andra djurarter som inte omfattas av definitionerna för fisk, kräddjur och blötdjur.⁶⁰⁸

Detta avsnitt innehåller en redogörelse för vilka tillstånd, godkännanden och registreringar m.m. som krävs, i den mån det är möjligt att uttala sig, när en vattenbrukare vill starta en uppfödningssamhet för andra vattenlevande djur än fisk, kräddjur och blötdjur.

6.6.1 Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan flera olika tillstånd eller dispenser enligt de mark- och miljörättsliga reglerna behövas för att en uppfödning ska kunna starta. I vissa fall krävs även att verksamheten anmäls, se avsnitt 6.2.

Till skillnad mot reglerna för fiskuppfödningar finns inget krav i lagstiftningen på att uppfödningar av andra djur ska tillståndsprövas eller anmälas enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen.

När det gäller tillstånd till vattenverksamhet⁶⁰⁹ enligt 11 kap. miljöbalken kan det noteras att det endast är utförande av anläggningar för odling av *fisk, musslor eller kräddjur* som är undantagna kravet på sådant tillstånd.⁶¹⁰ Den som vill föda upp andra djur i ett vattenområde kan, beroende på anläggningens storlek och övriga omständigheter, därför behöva ett tillstånd till vattenverksamhet eller anmäla verksamheten innan den kan påbörjas, se vidare under avsnitt 6.2.5–6.2.7 ovan.

⁶⁰⁸ Se kapitel 3.

⁶⁰⁹ Se 11 kap. 3 § miljöbalken för definition av "vattenverksamhet". Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande av en anläggning i ett vattenområde.

⁶¹⁰ 11 kap. 11 § 2 miljöbalken.

6.6.2 Odlingstillstånd

Odlingstillstånd regleras i fiskelagen, fiskeförordningen och Jordbruksverkets kompletterande föreskrifter. Fiskelagstiftningen gäller dock endast för fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.⁶¹¹ De djur som inte klassar in under något av dessa begrepp omfattas således inte av kraven på odlingstillstånd.

Varken manteldjur eller tagghudingar är att anse som fisk, vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur. För uppfödning av sådana djur krävs således inte odlingstillstånd av länsstyrelsen. För de andra djur som i framtiden kan bli föremål för vattenbruk är kravet på tillstånd beroende av om dessa arter klassar in under begreppen eller inte. Om så är fallet hänvisar vi till avsnitt 6.3.2. för en närmare redogörelse kring förutsättningarna för odlingstillstånd.

6.6.3 Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar

Den vattenbrukare som planerar att förlägga sin uppfödningssanläggning till ett vattenområde, och som därmed kan utgöra hinder eller fara för sjötrafiken, kan behöva ansöka hos Transportstyrelsen om tillstånd att inrätta en så kallad sjösäkerhetsanordning (SSA) på samma sätt som gäller för uppfödningssanläggningar för fisk. Eftersom reglerna om tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordningar i huvudsak är desamma vid uppfödning av andra djur som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.3 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för sådana tillstånd.

6.6.4 Registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar

EU:s djurhälsoförordningen gäller bl.a. för hållna och vilda djur.⁶¹² *Djur* definieras som ”ryggradsdjur och ryggradslösa djur”.⁶¹³ Som *vattenlevande djur* räknas

- ”fisk som tillhör överklassen Agnatha och klasserna Chondrichthyes, Sarcopterygii och Actinopterygii,

⁶¹¹ Fiskelagen gäller enligt 4 § fiskelagen för fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur.

⁶¹² Artikel 2.1 a) i EU:s djurhälsoförordning.

⁶¹³ Artikel 4.1 i EU:s djurhälsoförordning.

- vattenlevande blötdjur som tillhör stammen Mollusca,
- vattenlevande kräftdjur som tillhör understammen Crustacea.”

Vattenbruksdjur avser alla vattenlevande djur som är föremål för vattenbruk, och *vattenbruk* avser hållning av vattenlevande djur under vissa förutsättningar.⁶¹⁴

Som *andra djur* räknas ”djur av andra arter än de som omfattas av definitionen för landlevande eller vattenlevande djur”.⁶¹⁵ Under definitionen av *andra djur* hör alltså såväl manteldjur som tagghudingar eftersom de inte kan hänföras till definitionen av vattenlevande djur. Eftersom manteldjur och tagghudingar inte omfattas av begreppet vattenlevande djur utgör de inte heller vattenbruksdjur och kan inte vara föremål för vattenbruk enligt definitionerna i EU:s djurhälsoförordning.

Kraven på registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar gäller endast för vattenlevande djur *och* vissa andra djur som inte är vattenlevande men som kan överföra sjukdomar som drabbar vattenlevande djur.⁶¹⁶ För *andra djur* än de som omfattas av definitionen av vattenlevande djur gäller reglerna om registrering av vattenbruksanläggningar endast om dessa djur tillhör en förtecknad art⁶¹⁷ för en förtecknad sjukdom⁶¹⁸ enligt artikel 9.1 d i EU:s djurhälsoförordning, så kallad kategori D-sjukdom, *och* de utgör en risk för människors och djurs hälsa.⁶¹⁹ Varken manteldjur eller tagghudingar är i dag med på listan över förtecknade arter för kategori D-sjukdomar.⁶²⁰ Därmed gäller inte kraven på registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar vid uppfödning av dessa djur. Vad gäller övriga djur som i framtiden kan komma att födas upp inom ramen för vattenbruket får en bedömning göras för den specifika djurarten om denna omfattas av regelverket eller inte.

⁶¹⁴ Artiklarna 4.6 och 4.7 i EU:s djurhälsoförordning.

⁶¹⁵ Artikel 4.3 i EU:s djurhälsoförordning.

⁶¹⁶ Artikel 3.2 i EU:s djurhälsoförordning.

⁶¹⁷ Förtecknade arter framgår av tabellen i bilagan till EU:s förordning 2018/1882, som från och med 5 juli 2022 ändrats genom EU-förordning 2022/925.

⁶¹⁸ Förtecknade sjukdomar framgår av Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2018/1629 av den 25 juli 2018 om ändring av förteckningen över sjukdomar i bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/429 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa (”djurhälsolag”).

⁶¹⁹ Artikel 227 i EU:s djurhälsoförordning.

⁶²⁰ Se genomförandeförordningen (EU) 2018/1882.

6.6.5 Förprovning av förvaringsutrymme

Det är ett djurs förmåga att känna smärta och uppleva lidande som är avgörande för om djuret omfattas av djurskyddslagstiftningen eller inte. Om andra djur än fiskar, kräftdjur och blötdjur bedöms omfattas av lagstiftningen behöver den vattenbrukare som vill starta en uppfödning för produktion av livsmedel låta förpröva de förvaringsutrymmen där dessa djur ska hållas innan dessa uppförs, på samma sätt som gäller vid uppfödning av fisk. För andra vattenlevande djur än fiskar finns dock ingen undre gräns för när förprovningsplikten gäller, vilket innebär att förprovning krävs från det första djuret som hålls. Eftersom reglerna kring förprovning i övrigt är desamma för andra djur som för fiskar hänvisar vi till avsnitt 6.3.5 för en närmare redogörelse.

6.6.6 Transport av andra vattenlevande djur

Kraven på transportörstillstånd, godkännande av transportmedel och besiktning för att få transportera djur gäller endast för ryggradsdjur. Varken manteldjur eller tagghudingar är ryggradsdjur och därför krävs varken transportörstillstånd eller godkännande för att få transportera sådana djur. Detta är en skillnad jämfört med vad som gäller för transport av fiskar.

Om man i framtiden vill föda upp ytterligare andra djurarter som klassas in under begreppet ryggradsdjur blir bedömningen dock en annan och för sådana djur hänvisar vi till avsnitt 6.3.6 för en närmare redogörelse kring förutsättningarna för sådana tillstånd och godkännanden.

6.6.7 Registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar

Kraven på registrering och godkännande av livsmedelsanläggningar gäller vid uppfödning av andra djur på samma sätt som vid uppfödning av fisk. För övriga djur är, likt vad gäller blötdjur, en viktig praktisk skillnad att den faktiska uppfödningsverksamheten i vattenområdet i regel inte utgör en livsmedelsanläggning, utan en vattenbruksanläggning, se avsnitt 6.5.7. Efter upptag av djuren transporteras dessa från

uppfödningens verksamheten i vattenområdet till livsmedelsanläggningen där de hanteras för att bli livsmedel som kan säljas till konsument. Reglerna skiljer sig dock till viss del vad gäller andra djurarter än fisk, kräftdjur och blötdjur.

Livsmedelsföretagare

För att en vattenbrukare som ska starta en uppfödningens verksamhet för fisk eller kräftdjur ska anses ha den organisation och kontinuitet som krävs för att klassas som en livsmedelsföretagare, krävs enligt Livsmedelsverkets bedömning att denne planerar att på marknaden släppa ut mer än en viss mängd djur. Vad gäller uppfödning av musslor anser Livsmedelsverket att alla som föder upp musslor för att släppa ut på marknaden ska anses vara livsmedelsföretagare även om försäljningen bara sker några få gånger per år. För andra vattenlevande djur saknas sådana bestämmelser. Det blir därför en bedömning i det enskilda fallet av den ansvariga myndigheten om en vattenbrukare som föder upp andra djur uppfyller kravet på att vara en livsmedelsföretagare.

Registrering i primärproduktion

Kraven på registrering av livsmedelsanläggningar⁶²¹ i primärproduktion gäller för uppfödning av andra djur på samma sätt som för uppfödning av fisk. Eftersom reglerna är desamma för uppfödning av andra djur som för uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.7 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering i primärproduktion.

Registrering i senare led

Vidare gäller kraven på registrering av livsmedelsanläggningar i senare led för livsmedelsverksamheter med uppfödning av andra djur på samma sätt som för uppfödning av fisk. Det saknas dock möjlighet till undantag från registrering hos kommunen för små mängder andra djur.

⁶²¹ Med livsmedelsanläggning avses här inte vattenbruksanläggningen där odlingen sker utan livsmedelsanläggningen där blötdjuren hanteras för att kunna säljas som livsmedel till konsument.

Godkännande av livsmedelsanläggningar

För att en livsmedelsanläggning som hanterar animaliska produkter från ett visst slags djur ska omfattas av kraven på godkännande krävs att det finns särskilda hygienkrav för djurarten i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004. Avsnittet som gäller för levande musslor i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004 är även tillämpligt på levande tagghudingar, levande manteldjur och levande marina snäckor, med vissa undantag.⁶²² För i vart fall dessa djur gäller alltså kravet på godkännande under förutsättning att övriga kriterier för godkännande är uppfyllda. Eftersom reglerna i övrigt i huvudsak är desamma för livsmedelsanläggningar i anslutning till uppfödning av andra djur som för livsmedelsanläggningar i anslutning till uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.7 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för godkännande av livsmedelsanläggningar.

6.6.8 Registrering och godkännande av foderanläggningar

Foderlagstiftningen gäller för vattenbrukare som *utfordrar* livsmedelsproducerande djur, oavsett vilken djurart. Kraven på registrering och godkännande av foderanläggningar är därmed desamma för den vattenbrukare som vill föda upp andra djur som för den som vill föda upp fisk. För en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering och godkännande hänvisar vi därför till avsnitt 6.3.8.

6.6.9 Registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter

Regelverket kring animaliska biprodukter gäller för ryggradsdjur och ryggradslösa djur,⁶²³ vilket innefattar de flesta djurarter som existerar. De andra djur som i dag är föremål för uppfödning omfattas således av regelverket. Vidare är det mycket sannolikt att djur som i framtiden eventuellt kommer bli föremål för uppfödning även de kommer att omfattas. Kraven på registrering och godkännande av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter och tillstånd för bortförskaffande av sådana produkter är huvudsakligen desamma för den vat-

⁶²² Punkt 1 i avsnitt VII i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004.

⁶²³ Se artikel 3.1 och 3.5 i förordning (EG) nr 1069/2009.

tenbrukare som vill föda upp andra djur som för den som vill föda upp fisk. För en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering och godkännande hänvisar vi därför till avsnitt 6.3.9.

6.6.10 Tillstånd enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007

Vattenbruksoperatörer som avser att introducera en främmande art eller flytta en lokalt frånvarande art som inte omfattas av artikel 2.5 i förordningen ska ansöka om tillstånd hos den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten enligt artikel 6 i förordningen. Förordningen beskrivs närmare i avsnitt 6.3.2 ovan.

6.6.11 Sammanfattning

För uppfödning av andra djur än fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur krävs endast delvis samma tillstånd, godkännanden och registreringar som gäller för uppfödning av fisk, kräftdjur och blötdjur. Detta eftersom vissa regelverk tar särskilt sikte på just fisk, kräftdjur och blötdjur. Det kan bero på att man vid införandet av regelverken, t.ex. fiskelagstiftningens reglering kring odlings-tillstånd, inte tänkte sig att man i framtiden skulle komma att föda upp djur som sjöpungar och sjögurkor.

I den mån samma krav på tillstånd m.m. gäller för uppfödning av andra djur kan gränserna för när tillstånd krävs och när undantag är tillämpliga skilja sig från vad som gäller för fisk, kräftdjur och blötdjur. De krävs inget tillstånd för att transportera andra vattenlevande djur som inte är ryggradsdjur såsom krävs för att transportera levande fisk. Vidare är förutsättningarna för registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar som hanterar andra djur andra än de som gäller för vattenbruksanläggningar som hanterar fisk, kräftdjur och blötdjur.

Uppfödning av andra djur än *fisk, musslor och kräftdjur* i vattenområden kan kräva tillstånd eller anmälan för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

6.7 Odling av vattenlevande icke-animaliska organismer

I avsnitten ovan har vi redogjort för vad som gäller för uppfödning av olika arter av djur. Detta avsnitt innehåller en redogörelse för vilka tillstånd, godkännanden och registreringar som krävs när en vattenbrukare vill starta en odling av andra arter än just djur, vilka vi väljer att benämna som icke-animaliska organismer för att täcka in såväl växter som andra tänkbara organismer som inte är djur. Den vanligaste odlingen av icke-animaliska organismer är odling av olika slags alger, inklusive tång. För enkelhetens skull kommer vi i den fortsatta framställningen därför att utgå ifrån algodlingar.

För att starta en algodling gäller delvis samma krav på tillstånd, godkännanden och registreringar som för uppfödning av djur men det finns relativt stora skillnader. I den fortsatta framställningen kommer vi att hänvisa till vad som är skrivet i avsnittet om uppfödning av fisk i den mån det rör sig samma krav och regler och i övrigt redogöra för de regler som gäller särskilt för odling av alger.

Beträffande den mark- och miljörättsliga regleringen kommer vi att fokusera på bestämmelserna om vattenverksamhet, som ofta blir aktuella att tillämpa för den här typen av organismer.

6.7.1 Mark- och miljörättsliga tillstånd och dispenser

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan flera olika tillstånd eller dispenser enligt de mark- och miljörättsliga regleringarna behövas för att en odling ska kunna starta. I vissa fall krävs även att verksamheten anmäls, se avsnitt 6.2.

Till skillnad mot regleringen för fiskuppfödningar finns inget krav i lagstiftningen på att odlingar ska tillståndsprövas eller anmälas enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen.

När det gäller tillstånd till vattenverksamhet⁶²⁴ enligt 11 kap. miljöbalken kan det noteras att endast utförande av anläggningar för uppfödning av *fisk, musslor eller kräftdjur* är undantagna kravet på sådant tillstånd. Den som vill odla icke-animaliska organismer i ett vattenområde kan, beroende på anläggningens storlek, därför behöva ett

⁶²⁴ Se 11 kap. 3 § miljöbalken för definition av "vattenverksamhet". Med vattenverksamhet avses bl.a. utförande av en anläggning i ett vattenområde.

tillstånd till vattenverksamhet innan verksamheten kan påbörjas, alternativt kan det behövas att verksamheten anmäls enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, se vidare under avsnitt 6.2.5–6.2.7 ovan.

6.7.2 Tillstånd, godkännanden och registreringar som krävs för uppfödning av djur

Odling av alger och andra icke-animaliska vattenlevande organismer omfattas *inte* av kraven på odlingstillstånd, registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar, förprovning av förvaringsutrymmen, transportörstillstånd m.m., registrering och godkännande av foderanläggningar och registrering och godkännande m.m. av anläggningar som hanterar animaliska biprodukter.

6.7.3 Tillstånd att inrätta sjösäkerhetsanordning

Vattenbrukare som planerar att förlägga en algodling i ett vattenområde som kan utgöra hinder eller fara för sjötrafiken, kan behöva ansöka hos Transportstyrelsen om tillstånd att inrätta en så kallad sjösäkerhetsanordning (SSA) på samma sätt som gäller vid uppfödning av fisk. Eftersom reglerna är desamma vid odling av alger som vid uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.3 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för sådana tillstånd.

6.7.4 Registrering av livsmedelsanläggningar

Livsmedelsföretagare

För att en vattenbrukare som ska starta en algodling ska anses ha den organisation och kontinuitet som krävs för att klassas som en livsmedelsföretagare krävs, enligt Livsmedelsverkets bedömning, att denne planerar att på marknaden släppa ut mer än 1 000 kg odlade alger per år. Samma volym gäller för odling av tång och "sjögräs". För andra organismer får en bedömning i det enskilda fallet göras av den aktuella myndigheten.

Registrering i primärproduktion

Kraven på registrering av livsmedelsanläggningar i primärproduktion gäller vid odling av alger på samma sätt som vid uppfödning av fisk. Eftersom reglerna i huvudsak är desamma för algodling som för uppfödning av fisk hänvisar vi till avsnitt 6.3.7 för en närmare redogörelse för förutsättningarna för registrering.

Registrering i senare led

Vidare gäller kraven på registrering av livsmedelsanläggningar i senare led vid odling av alger på samma sätt som vid uppfödning av fisk. Undantag från registrering hos kommunen gäller också för små mängder alger. Det saknas dock detaljerade bestämmelser om vilka mängder som avses med små mängder. Vad som är ”små mängder” får därmed bedömas i varje enskilt fall. Enligt Livsmedelsverket bör bedömningen vara riskbaserad och ta hänsyn till vilken primärprodukt vattenbrukare planerar att sälja, hur stor mängd det handlar om, vilka risker som är förknippade med produktionen, om produkterna är ätfärdiga eller kommer att konsumeras obearbetade eller om de i regel kommer att tillagas eller bearbetas på annat sätt samt hur många konsumenter som kan komma att beröras. Vidare anser Livsmedelsverket att begreppet ”lokal detaljhandelsanläggning” bör tolkas som anläggningar som levererar direkt till slutkonsumenter och som ligger i samma eller angränsande län som primärproducentens anläggning. Tillämpningen blir då den samma som för de animaliska primärprodukterna som är reglerade i LIVSFS 2005:20.⁶²⁵ Vid leverans av små mängder ska de allmänna hygienkraven i förordning (EG) nr 852/2004 vara uppfyllda.⁶²⁶

Godkännande av livsmedelsanläggningar

Kraven på att vissa livsmedelsanläggningar ska godkännas gäller för anläggningar som hanterar animaliska livsmedel. Det innebär att kravet på godkännande inte gäller för livsmedel som *inte* är animaliska.

⁶²⁵ Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien.

⁶²⁶ De allmänna hygienkraven framgår av del A i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004.

Det krävs således inget godkännande av livsmedelsanläggningar som endast hanterar alger och andra icke-animaliska organismer.

Godkännande för produktion av nya livsmedel

Många algarter betraktas som nya livsmedel. För en närmare redogörelse för regelverket kring nya livsmedel, se avsnitt 6.3.7.

6.7.5 Tillstånd enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007

Vattenbruksoperatörer som avser att introducera en främmande art eller flytta en lokalt frånvarande art som inte omfattas av artikel 2.5 i förordningen ska ansöka om tillstånd hos den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten enligt artikel 6 i förordningen. Förordningen beskrivs närmare i avsnitt 6.3.2 ovan.

6.7.6 Sammanfattning

För odling av alger och andra icke-animaliska organismer krävs endast delvis samma tillstånd, godkännanden och registreringar som gäller för uppfödning av djur. Detta eftersom vissa regelverk tar särskilt sikte på hantering av djur. I den mån samma krav på tillstånd m.m. gäller för odling av icke-animaliska organismer kan gränserna för när tillstånd krävs och när undantag är tillämpliga skilja sig från vad som gäller för uppfödning av djur.

Odling av vattenlevande icke-animaliska organismer i vattenområden kan kräva tillstånd eller anmälan för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

7 Att driva och avveckla vattenbruksverksamhet

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren bl.a. ska kartlägga den lagstiftning som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet och föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn.¹

Detta avsnitt avser att beskriva relevant lagstiftning som styr bedrivandet av en vattenbruksverksamhet och kommer ligga till grund för den analys av lagstiftningen som utredningen har i uppdrag att genomföra. Redogörelsen kommer särskilt att fokusera på bestämmelser som vattenbrukaren måste beakta och efterleva och som tar sikte på driften av en vattenbruksverksamhet. Inledningsvis beskrivs bestämmelserna som aktualiseras enligt det mark- och miljörättsliga regelverket och sedan går vi in på övriga relevanta regleringar.

Avslutningsvis går vi in på bestämmelser som aktualiseras vid avveckling av en vattenbruksverksamhet, dessa kommer dock endast att beskrivas kortfattat på ett övergripande plan. Även för avveckling av verksamheter kommer vi att inleda med det mark- och miljörättsliga regelverket för att sedan gå in på de bestämmelser som aktualiseras enligt övriga regleringar.

¹ Förenkling ska enligt direktivet ske i syfte att bl.a. förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattats enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls.

7.1 Att driva vattenbruk enligt det mark- och miljörättsliga regelverket

7.1.1 Allmänna utgångspunkter

Sedan en vattenbruksverksamhet har startat behöver vattenbrukaren även under driften av verksamheten som utgångspunkt uppfylla de allmänna hänsynsreglerna m.m. i miljöbalken, som beskrivs i avsnitt 6.2.3. Dessa bestämmelser träffar alla verksamheter, inklusive vattenbruksverksamheter. Bestämmelserna gäller också åtgärder, om dessa inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.² Bestämmelserna är bindande för var och en, vilket innebär att alla är skyldiga att beakta dessa. Det gäller både i det dagliga livet och inom näringsverksamhet.³ Bestämmelserna kan ligga till grund för en tillsynsmyndighets föreläggande eller förbud.⁴

Vilka krav som under driften kan ställas på en vattenbrukare är dock beroende av om vattenbruksverksamheten omfattas av någon dispens eller tillstånd enligt balken⁵. Ett tillstånd/dispens ger i princip vattenbrukaren en rätt att bedriva verksamhet enligt tillståndet/dispensen, dock under förutsättning att villkoren och bestämmelserna följs.⁶ Detta gäller särskilt tillstånd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Av 24 kap. 1 § miljöbalken framgår att en dom/beslut om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och en dom om tillstånd till vattenverksamhet som huvudregel har rättskraft mot alla när det gäller de frågor som har prövats i domen/beslutet.⁷ Det är därför viktigt att tillståndet och villkoren formuleras tydligt, så att det är möjligt för vattenbrukaren att följa tillståndet och villkoren samt för tillsynsmyndigheten att övervaka efterlevnaden. Tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa mot verksamheter kommer vi att gå in på närmare i underavsnittet om tillsyn nedan. Straff och sanktioner m.m. i mark- och miljölagstiftningen behandlas i avsnitt 8.1.

² 2 kap. 1 § miljöbalken.

³ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 210.

⁴ 26 kap. 9 § miljöbalken innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheternas möjligheter att meddela förelägganden och förbud.

⁵ Eller som meddelats med stöd av balken.

⁶ Michanek och Zetterberg (2021), s. 451.

⁷ Se Svenning (2017), 24 kap. 1 § miljöbalken.

7.1.2 Egenkontroll

Alla som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka och förebygga sådana verkningar. Verksamhetsutövaren ska även genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön. Om tillsynsmyndigheten begär det ska den som bedriver verksamheten också lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder, se 26 kap. 19 § miljöbalken. Det är alltså primärt verksamhetsutövaren som har ansvar för att miljölagstiftningen efterlevs i samband med att verksamheter bedrivs.⁸

För verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken eller vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken och som bedrivs yrkesmässigt ska förordningen (1998:901) om verksamhetsutövare egenkontroll tillämpas. Enligt denna ska verksamhetsutövaren bl.a. ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick, för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön.⁹ Verksamhetsutövaren ska vidare fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av dessa undersökningar och bedömningar ska också dokumenteras. Inträffar en driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, ska verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten om det.¹⁰

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att kraven i förordningen också ska gälla för vissa yrkesmässigt bedrivna verksamheter som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Myndigheten får också meddela föreskrifter om hur den som bedriver miljöfarlig verksamhet ska utöva kontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken.

I Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2021:6) om genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter finns bestämmelser om att verksamhetsutövaren bl.a. ska genomföra de mätningar och provtagningar som behövs för att kontrollera att tillståndet följs.¹¹

⁸ Bengtsson (2022), 26 kap. 19 § miljöbalken.

⁹ 5 § förordningen om verksamhetsutövare egenkontroll.

¹⁰ 6 § förordningen om verksamhetsutövare egenkontroll.

¹¹ 2 § NFS 2021:6.

7.1.3 Miljörapport för miljöfarlig verksamhet

Den som bedriver en tillståndspliktig¹² miljöfarlig verksamhet är skyldig att varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Miljörapporteringen fyller många syften, bl.a. stärker den verksamhetsutövarens egenkontroll, den underlättar också för tillsynsmyndigheten och tillgodoser behovet av information hos andra intressenter, t.ex. allmänheten.¹³ Av 31 b § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår att den som utövar en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig eller som inte förelagts att söka om tillstånd ska omfattas av kravet på miljörapportering om verksamheten omfattas av bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006.¹⁴ *Intensivt vattenbruk* med en produktionskapacitet på 1 000 ton fisk eller skaldjur per år omfattas av bilagan. Dessa vattenbruk ska alltså lämna in en årlig miljörapport oavsett krav på tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Här kan särskilt noteras att skaldjursodlingar inte omfattas av krav på tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

Miljörapporten ska omfatta en redogörelse av vilka åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i tillståndsbeslutet och resultatet av åtgärderna.¹⁵ Av bestämmelserna i miljöbalken framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig ska omfattas av krav på miljörapportering samt att en miljörapport ska innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i andra avseenden än de som omfattas av tillståndsvillkoren och andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål.¹⁶ Naturvårdsverket har bemyndigats att meddela föreskrifter om miljörapportens närmare innehåll.¹⁷ Sådana föreskrifter har meddelats i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2016:8) om miljörapport.

¹² Tillståndsplikten kan antingen framgå direkt av föreskrifter eller av beslut av en myndighet.

¹³ Bengtsson (2022), 26 kap. 20 § miljöbalken.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG.

¹⁵ 26 kap. 20 § miljöbalken.

¹⁶ 26 kap. 20 a och 20 b §§ miljöbalken.

¹⁷ Av 31 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd finns bestämmelser om att en miljörapport ska innehålla uppgifter om verksamhetsutövaren och de uppgifter som följer av föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 47 a § samma förordning.

7.1.4 Tillsyn

Allmänt om tillsyn

Bestämmelser om tillsyn enligt det miljörättsliga regelverket finns främst i 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13). Verksamhetsutövarens egenkontroll är viktig och tillsynen enligt miljöbalken beskrivs i vissa sammanhang som en så kallad systemtillsyn, som ska se till att egenkontrollen i balken fungerar.¹⁸

Av 26 kap. 1 § miljöbalken framgår att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Av paragrafen framgår vidare att med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.¹⁹

Tillsynsvägledning

Vissa utpekade centrala statliga myndigheter och länsstyrelser har tillsynsvägledande ansvar. Med tillsynsvägledning avses att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, samt ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna. Tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt.²⁰

Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för tillsynsvägledning inom en rad områden som berör vattenbruk. Myndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a.:

¹⁸ Bengtsson (2022), 26 kap. 19 § miljöbalken.

¹⁹ Se 26 kap. 1 § miljöbalken.

²⁰ 26 kap. 1 a § miljöbalken.

- miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken,
- vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken,²¹
- fiske- och vattenbruk, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområde.²²

Tillsynsmyndighetens arbete och samarbete inom ramen för tillsynsarbetet m.m.

En tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.²³ Tillsynsmyndigheten ska varje år upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområden enligt miljöbalken.²⁴

Naturvårdsverkets har i sin vägledning om tillsyn enligt miljöbalken²⁵ gjort flera uttalanden avseende tillsynen. Enligt myndigheten bör de krav som tillsynsmyndigheten ställer alltid utgå från miljöbalkens mål och allmänna hänsynsregler. Myndigheten anser vidare att tillsynen ska vara riskbaserad så att tillsynsinsatsen står i rimlig proportion till den påverkan som verksamheten kan orsaka. Olika bestämmelser kan med anledning av det få olika prioritet i tillsynen av den enskilda verksamheten, beroende på verksamhetens karaktär och omfattning. För små verksamheter med liten miljöpåverkan kan det enligt Naturvårdsverkets mening betyda att kontroll sker av ett urval av verksamheter eller urval av bestämmelser. Det är dock upp till tillsynsmyndigheten att själv avgöra vad som är nödvändig tillsyn.²⁶

Av miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheter och tillsynsvägleddande myndigheter ska *samarbeta* med varandra och med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.²⁷ Myndigheter som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt bl.a. EU:s förordning om offentlig

²¹ Frågor om markavvattning undantas dock.

²² 3 kap. 5 § miljö tillsynsförordningen.

²³ 3 kap. 3 och 8 §§ myndighetsförordningen (2007:515) och 1 kap. 9 § miljö tillsynsförordningen.

²⁴ 1 kap. 8 § miljö tillsynsförordningen.

²⁵ Naturvårdsverket har ansvar för allmän tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av bl.a. 26 kap. miljöbalken, se 3 kap. 2 § 2 miljö tillsynsförordningen.

²⁶ Se Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/om-tillsyn/grundlaggande-krav-pa-tillsynsmyndigheterna/>.

²⁷ 26 kap. 6 § miljöbalken.

kontroll ska också *samordna tillsynen och kontrollen* inom miljöbalkens tillämpningsområde, om det är ändamålsenligt och lämpligt.²⁸ Naturvårdsverket lyfter i den ovan nämnda vägledningen att vikten av att tillsynsmyndigheterna samarbetar. Här nämns att om flera myndigheter kommer att kräva åtgärder av en verksamhet bör myndigheterna se till att det går att samordna uppföljningen och åtgärderna.²⁹

Tillsynsmyndighetens skyldighet att göra anmälningar m.m.

Tillsynsmyndigheten har en skyldighet att agera vid en konstaterad avvikelse eller om det finns risk att kraven i miljöbalken, eller de krav som beslutats med stöd av balken inte efterlevs.³⁰ Av 26 kap. 2 § miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten är skyldig att till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, om det finns misstanke om brott.³¹ JO har kritiserat en kommunal nämnd för att den underlåtit att anmäla att en musselodling under en tid bedrevs på strandskyddat område utan strandskyddsdispens.³²

Tillsynsmyndigheten ska också agera om den finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar att ta upp frågan till prövning. Tillsynsmyndigheten har också en skyldighet att underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om bl.a. förhållanden som kan vara skäl för ett förbud eller en återkallelse av tillstånd eller dispens³³, eller en omprövning.^{34,35} Förbud behandlas i nästa underavsnitt. Återkallelse, omprövning och ändring behandlas i avsnitt 7.1.5 nedan.³⁶

²⁸ 1 kap. 17 § första stycket miljötillsynsförordningen.

²⁹ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/om-tillsyn/grundlaggande-krav-pa-tillsynsmyndigheterna/>.

³⁰ Ibid.

³¹ 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken. Se avsnitt 8 ang. straff och sanktioner.

³² Se JO beslut den 25 mars 2015 i ärende nr 1806-2014. Odlingen hade tidigare omfattats av en strandskyddsdispens som var tidsbegränsad.

³³ Enligt 24 kap. 3 § miljöbalken.

³⁴ Enligt 24 kap. 5 eller 7 § miljöbalken.

³⁵ 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen.

³⁶ Se 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken. Där anges att om tillsynsmyndigheten finner att villkoren inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §, ska myndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt det som sägs i 24 kap. 11 §.

Förelägganden och förbud

En tillsynsmyndighet får som huvudregel besluta i enskilda fall om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får dock inte tillgripas.³⁷ För de verksamheter som omfattas av ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet finns dock ett viktigt undantag. Förelägganden och förbud får normalt sett inte begränsa ett sådant beslut eller en sådan dom om tillstånd.^{38,39} Även om en verksamhet omfattas av ett sådant tillstånd får tillsynsmyndighet dock meddela beslut om sådana förelägganden eller förbud som är *brådskande och nödvändiga* för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.⁴⁰

Tillsynsmyndigheten har normalt sett möjlighet att förena ett beslut om föreläggande och förbud med vite.⁴¹ Om föreläggandet eller förbudet inte följs har tillsynsmyndigheten möjlighet att ansöka hos Kronofogdemyndigheten om verkställighet.⁴² Tillsynsmyndigheten har även möjlighet att i stället för att begära verkställighet besluta att rättelse ska ske på den felandes bekostnad. Sådant beslut kan även meddelas utan föregående föreläggande eller förbud under förutsättning att tillsynsmyndigheten bedömer att rättelse bör göras genast med hänsyn till risken för allvarliga skador eller det annars finns andra särskilda skäl.⁴³

Tillsynsmyndigheten får bestämma att beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.⁴⁴

³⁷ 26 kap. 9 § första och andra styckena miljöbalken.

³⁸ Se 24 kap. 1 § miljöbalken ang. rättskraft.

³⁹ 26 kap. 9 § tredje och fjärde styckena miljöbalken.

⁴⁰ 26 kap. 9 § fjärde stycket 1 miljöbalken.

⁴¹ Se 26 kap. 14 § miljöbalken. Om det finns anledning att anta att brott har begåtts får personen som omfattas av tillsyn, eller dennes ställföreträdare, inte föreläggas att vid äventyr av vite medverka i en utredning som har samband med det misstänka brottet, se 26 kap. 14 a § miljöbalken.

⁴² Se 26 kap. 14 § miljöbalken. Beslutet får i ett sådant fall verkställas enligt utsökningsbalken. Enligt bestämmelsen kan även Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse.

⁴³ 26 kap. 18 § miljöbalken.

⁴⁴ 26 kap. 26 § miljöbalken.

Tillsynsmyndigheter och avgifter vid tillsyn

Strandskydd

Länsstyrelsen har ansvar för tillsyn i fråga om strandskydd i sådana områden där länsstyrelsen är den som prövar frågor om dispens, se avsnitt 6.2.8. Det finns inget stöd för länsstyrelserna att ta ut avgift för denna tillsyn.

Den kommunala nämnden har ansvar för tillsyn i fråga om strandskydd i övrigt. Eftersom kommunerna själva har rätt att meddela föreskrifter om avgifter kan tillsynsavgiften variera beroende på vilken kommun verksamheten bedrivs.

Miljöfarlig verksamhet som inte omfattas av krav på tillstånd

För vattenbruk som är att anse som miljöfarlig verksamhet, se avsnitt 6.2.2–6.2.4, men där tillstånd för verksamheten inte krävs⁴⁵ är den eller de kommunala nämnder som fullmäktige bestämmer tillsynsmyndighet.⁴⁶

Eftersom kommunerna själva har rätt att meddela föreskrifter om avgifter kan tillsynsavgiften variera beroende på i vilken kommun verksamheten bedrivs.

Miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd

För miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd är länsstyrelsen som huvudregel tillsynsmyndighet.⁴⁷ För vattenbrukets del berör detta främst fiskodlingar där mer än 40 ton foder förbrukas per år. Länsstyrelsen har dock möjlighet att delegera tillsynsansvaret till en kommunal nämnd.⁴⁸

För miljöfarlig verksamhet utgår som regel en gemensam prövnings- och tillsynsavgift, se avsnitt 6.2.3.⁴⁹

⁴⁵ I vissa fall krävs att verksamheten anmäls innan den får påbörjas, se avsnitt 6.2.6.

⁴⁶ 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

⁴⁷ 2 kap. 29 § första stycket 1 miljötillsynsförordningen och 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen.

⁴⁸ Bestämmelser om delegation till kommunal nämnd finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 1 kap. 18–20 §§ och 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen.

⁴⁹ Här kan noteras att Naturvårdsverket föreslagit att det ska göras en ändring angående avgiftsuttaget, se avsnitt 6.2.3.

Vattenverksamhet

Länsstyrelsen är som huvudregel tillsynsmyndighet för vattenverksamhet, oavsett om den kräver tillstånd eller inte.⁵⁰ Länsstyrelsen har möjlighet att ta ut tillsynsavgift för tillsynen efter särskilt beslut. Avgiften ska vid uttag uppgå till 800 kronor för varje hel timmes handläggningstid.⁵¹

7.1.5 Återkallelse, omprövning och ändring av tillstånd/dispens

Såsom nämnts under föregående underavsnitt kan frågor om återkallelse, omprövning eller ändring av ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet aktualiseras vid tillsyn. Även vattenbrukaren kan under vissa förhållanden aktualisera sådan prövning. Nedan fokuserar vi främst på tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, som bör vara de tillstånd som återkallelse, ändring och omprövning främst bör komma i fråga för.⁵²

Återkallelse av tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet

Återkallelse av tillstånd regleras i 24 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken. Av bestämmelserna framgår bl.a. att tillståndsmyndigheten helt eller delvis får återkalla tillstånd och dispens enligt balken⁵³ och förbjuda fortsatt verksamhet

1. om den som har sökt tillståndet eller dispensen har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet, dispensen eller villkoren,
2. när tillståndet, dispensen eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts och avvikelsen inte är av ringa betydelse,

⁵⁰ 2 kap. 29 § första stycket 2 miljötillsynsförordningen.

⁵¹ 3 kap. 11 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

⁵² För det fall vattenbruksverksamheten kräver strandskyddsdispens och verksamheten inom detta område påverkas kan en ny ansökan om strandskyddsdispens behöva göras.

⁵³ Eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken.

3. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts,
4. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 §54 innebär att verksamheten inte får bedrivas,
5. om verksamheten slutligt har upphört,
6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd,
7. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet,
8. om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försummats, eller
9. om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas.⁵⁵

Återkallelse av tillstånd till vattenverksamhet kan kombineras med ett åläggande att riva ut en vattenanläggning.⁵⁶

Omprovning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

Omprovning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet finns reglerat i 24 kap. 5 § miljöbalken. I fråga om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

⁵⁴ Av 2 kap 9 § miljöbalken framgår bl.a. att en verksamhet eller åtgärd inte får bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. Regeringen har dock möjlighet att tillåta verksamheten.

⁵⁵ 24 kap. 3 § första stycket miljöbalken.

⁵⁶ Se 24 kap. 3 § andra stycket och 24 kap. 4 § miljöbalken.

1. när, från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm inte följs,
3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndig-heten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,
4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,
5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,
6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,
7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,
8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskatt-ning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

— — —

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 § eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs.⁵⁷

Ändring av tillstånd till miljöfarlig verksamhet

För en vattenbruksverksamhet som har tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan ändringstillstånd vara aktuellt om förändringar av verksamheten under tillståndstiden önskar göras. Tillståndet begränsas då enbart till ändringen.⁵⁸ Med hänsyn till tidsbegränsningarna som förekommit i tillstånd för fiskodling förekommer sällan att vattenbrukarna ansöker om ändring av tillståndet.

⁵⁷ 24 kap. 5 § miljöbalken.

⁵⁸ 16 kap. 2 a § miljöbalken.

Prövningsförfarandet m.m.

En ansökan om prövning av återkallelse, omprövning och ändring får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning.⁵⁹ Det gäller därmed prövning som görs av länsstyrelsen.

7.1.6 Nytt tillstånd/dispens

Såsom nämnts i avsnitt 6.2.3 kan beslut om dispens eller tillstånd enligt miljöbalken tidsbegränsas. Den som vill fortsätta verksamheten även för tid efter att tillståndet löpt ut behöver ansöka om en ny dispens eller ett nytt tillstånd. En fullständig prövning ska då göras av verksamheten enligt de allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken.⁶⁰ Utfallet av bedömning bör dock kunna skilja sig åt beroende på om det är fråga om en helt ny verksamhet eller en verksamhet som bedrivs enligt ett befintligt tillstånd. Det kan vid en avvägning t.ex. framstå som orimligt att omlokalisera en verksamhet som i dag bedrivs på platsen.

En ansökan om nytt tillstånd eller dispens bör göras i god tid före tidsbegränsningen i det nuvarande tillståndet/dispensen löpt ut. Om tiden löper ut under tiden en ny dispens/tillstånd handläggs, kan det få betydelse för prövningen. I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen hade ett bolag som bedrev fiskodling ansökt om nytt tillstånd till miljöfarlig verksamhet vid miljöprövningsdelegationen drygt tre år före tillståndstiden gick ut. Vid tiden för Mark- och miljööverdomstolens dom hade dock tillståndstiden passerats med drygt två år. Domstolen uttalade i avgörandet att bolagets ansökan skulle prövas på samma sätt som om det vore fråga om en ny verksamhet eftersom den tidigare tillståndstiden gått ut.⁶¹

⁵⁹ 24 kap. 11 § miljöbalken.

⁶⁰ De allmänna hänsynsreglerna beskrivs i avsnitt 6.2.3.

⁶¹ Se rättsfallet MÖD 2017:22. Se avsnitt 6.2 angående tillstånds- och dispensprövningar.

7.2 Att driva vattenbruk enligt övriga lagstiftningar

Detta avsnitt innehåller en redogörelse för vilka regler som gäller för driften av vattenbruk enligt de övriga regelverken som aktualiseras. Vi redogör här i korthet för de regelverk som en vattenbrukare behöver ta hänsyn till under driften av verksamheten. Vidare går vi närmare in på offentlig kontroll av vattenbruksverksamheten och vilka påföljder som kan drabba vattenbrukaren vid bristande efterlevnad av regelverken.

Som vi har redogjort för redan i tidigare kapitel har en stor del av regelverken sin grund i EU-rätten och vad särskilt gäller offentlig kontroll på de EU-reglerade områdena har den sin grund i en och samma lagstiftningsakt. Vi kommer därför, innan vi går in på regelverken på de olika rättsområdena, redogöra för det EU-rättsliga regelverket om offentlig kontroll.

7.2.1 Generellt om tillsyn och offentliga kontroll

Vattenbruksverksamhet är föremål för offentlig kontroll utifrån flera olika aspekter eftersom verksamheten berörs och styrs av flera olika rättsliga regleringar. Kontrollen syftar till att säkerställa att verksamheten följer de regler som gäller för verksamheten. På de rättsområden där EU-rätten styr uppstarten av och bedrivandet av vattenbruksverksamheten, dvs. på djurhälso-, livsmedels-, foder- och ABP-området⁶² samt delvis även djurskyddsområdet, är det också EU-rättsliga regler som styr hur den offentliga kontrollen ska bedrivas.

Eftersom den EU-rättsliga regleringen av offentlig kontroll, som återfinns i EU:s förordning om offentlig kontroll täcker ett flertal olika rättsområden finns anledning att redan nu redogöra för hur denna är uppbyggd.

⁶² Med "ABP" avses animaliska biprodukter, se bl.a. Jordbruksverkets webbplats: <https://jordbruksverket.se/kontroller-och-tillsyn/kontroll-inom-området-animaliska-biprodukter>.

EU:s förordning om offentlig kontroll

Tillämpningsområde

EU:s förordning om offentlig kontroll ska tillämpas för att kontrollera att bestämmelser inom en rad olika sakområden följs, oavsett om bestämmelserna har fastställts på EU-nivå eller på nationell nivå, för tillämpning av EU-lagstiftningen. Förordningen gäller på följande områden:

- a) livsmedel och livsmedelssäkerhet,
- b) avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön för livsmedels- och foderproduktion,
- c) foder och fodersäkerhet,
- d) djurhälsokrav,
- e) förebyggande och minimering av risker som animaliska biprodukter och framställda produkter utgör för människors och djurs hälsa,
- f) djurskyddskrav,
- g) skyddsåtgärder mot växtskadegörare,
- h) krav för utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel,
- i) ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter, och
- j) användning och märkning av skyddade ursprungsbeteckningar, skyddade geografiska beteckningar och garanterade traditionella specialiteter.

Förordningen ska även tillämpas på offentlig kontroll som genomförs för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelser inom berörda sakområden som är tillämpliga på varor som förs in i unionen från tredjeland och som ska exporteras från unionen till tredjeland.⁶³

EU:s förordning om offentlig kontroll har bedömts omfatta kontroll av djurskyddskrav inte bara när det gäller livsmedelsproducerande djur, utan av alla animalieproduktionens djur. Även kontroller av transporter av alla levande ryggradsdjur som har samband med

⁶³ Se artikel 1.2 och 1.3 i EU:s förordning om offentlig kontroll och prop. 2020/21:43, s. 120.

ekonomisk verksamhet har ansetts omfattas av den nya kontrollförfordningens räckvidd. Vidare har den bedömts omfatta kontroll av efterlevnaden av lagstiftningen på djurhälso- och foderområdet när det gäller alla slags djur.⁶⁴

Några begrepp

Inledningsvis ska sägas någonting om de centrala begrepp som förekommer i förordningen, nämligen *offentlig kontroll* och *annan offentlig verksamhet*. Med *offentlig kontroll* avses sådan verksamhet som utförs av de behöriga myndigheterna för att säkerställa att aktörerna efterlever förordningen och de bestämmelser som avses i artikel 1.2, dvs. de materiella bestämmelserna inom de områden som nämns i avsnittet ovan. Myndigheterna ska säkerställa att djur eller varor uppfyller kraven enligt de bestämmelser som avses i artikel 1.2, vilket även innefattar bestämmelser om utfärdande av officiella intyg och officiella attesteringar. Utövandet av offentlig kontroll kan delegeras till andra organ och till fysiska personer.⁶⁵ Med *annan offentlig verksamhet* avses annan verksamhet än offentlig kontroll, t.ex. verksamhet för att övervaka om det förekommer djursjukdomar eller växtskadegörare samt verksamhet för att förebygga, begränsa spridningen av eller utrota sådana djursjukdomar eller växtskadegörare. Vidare omfattas verksamhet för att bevilja tillstånd eller godkännanden och utfärda officiella intyg eller officiella attesteringar. Även utövandet av annan offentlig verksamhet kan delegeras till andra organ och till fysiska personer.⁶⁶

Vidare finns anledning att klargöra innebörden av några ytterligare begrepp som förekommer i kontrollförfordningen. Ett av dessa är begreppet *aktör* som definieras som ”varje fysisk eller juridisk person som har en eller flera av de skyldigheter som fastställs i de bestämmelser som avses i artikel 1.2”.⁶⁷ Ett annat är begreppet *kontrollplan* som definieras som ”en av de behöriga myndigheterna fastställd beskrivning som innehåller information om hur systemet för offentlig kontroll är uppbyggt och organiserat samt hur det fungerar

⁶⁴ Prop. 2020/21:43, s. 130 ff.

⁶⁵ Artikel 2.1 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁶⁶ Artikel 2.2 i EU:s förordning om offentlig kontroll. För ytterligare exempel på annan offentlig verksamhet, se prop. 2020/21:43, s. 134.

⁶⁷ Artikel 3.29 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

och en detaljerad plan för den offentliga kontroll som, under en viss tidsperiod, ska utföras på vart och ett av de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i artikel 1.2”.⁶⁸ Begreppet *risk* definieras som ”funktion av sannolikheten för en negativ effekt på människors hälsa, djurs hälsa, växtskydd, djurskydd eller miljön, och denna effekts allvar, till följd av en fara” och *fara* definieras som ”varje agens eller tillstånd som skulle kunna ha en negativ effekt på människors hälsa, djurs hälsa, växtskydd, djurskydd eller miljön”.⁶⁹ Vidare kan nämnas begreppet *klassning* som definieras som ”en klassificering av aktörer på grundval av en bedömning av hur väl de uppfyller klassningskriterier”.⁷⁰

Dessutom ska nämnas begreppet *behöriga myndigheter* som spelar en central roll i förordningen. Definitionen av begreppet är

- a) de centrala myndigheter i en medlemsstat som ansvarar för organisationen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i enlighet med denna förordning och de bestämmelser som avses i artikel 1.2,
- b) varje annan myndighet som tilldelats detta ansvar,
- c) i lämpliga fall, motsvarande myndigheter i ett tredjeland.⁷¹

Vidare information om begreppet behöriga myndigheter följer nedan.

Behöriga myndigheter

Medlemsstaterna ska för vart och ett av de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 utse den eller de behöriga myndigheter som ska organisera eller genomföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Om flera behöriga myndigheter utses ska medlemsstaterna införa förfaranden för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv samordning mellan dessa samt en enhetlig och effektiv offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet inom hela sitt territorium. Vidare ska en *central myndighet* utses med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna med kommissionen och

⁶⁸ Artikel 3.8 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁶⁹ Artiklarna 3.24 och 3.23 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁷⁰ Artikel 3.31 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁷¹ Artikel 3.3 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

övriga medlemsstater avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.⁷²

Allmänna skyldigheter för behöriga myndigheter

De behöriga myndigheterna ska ha *rutiner eller förfaranden* för att säkerställa att den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet är effektiv och ändamålsenlig samt att det inte föreligger någon intressekonflikt för den personal som utövar kontrollen och verksamheten. Det ska finnas tillgång till laboratoriekapacitet för analys, testning och diagnostik, kvalificerad och erfaren personal samt utrymmen och utrustning, så att offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet kan genomföras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Personalen ska få tillträde till aktörernas lokaler och dokumentation, så att de kan utföra sina uppgifter på ett korrekt sätt. Det ska även finnas beredskapsplaner för användning i nödsituationer. Personalen ska ha ändamålsenlig utbildning för sitt kompetensområde så att den på ett kompetent sätt kan utföra sina uppgifter och utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet på ett enhetligt sätt.⁷³

De behöriga myndigheterna ska regelbundet och med lämplig frekvens genomföra *riskbaserad offentlig kontroll* av alla aktörer med hänsyn till identifierade risker. Kontrollen ska särskilt beakta klarlagda risker som är förbundna med djur och varor, verksamhet som står under aktörernas kontroll, aktörernas tidigare resultat vid offentlig kontroll och om de följer de bestämmelser som avses i artikel 1.2, tillförlitligheten i egenkontrollen m.m. Kontrollen ska som huvudregel genomföras utan förvarning, utom i de fallen då det är nödvändigt och motiverat att förvarna aktören eller då aktören själv har begärt offentlig kontroll och den behöriga myndigheten anser att förvarning bör ske. Kontrollen ska vidare så långt det är möjligt genomföras på ett sätt som minimerar den administrativa bördan och verksamhetsstörningar för aktörerna.⁷⁴

Kontrollen ska avse *djur och varor i alla produktions-, bearbetnings, distributions- och användningsled* samt av ämnen, material eller föremål som kan inverka på djurs och varors egenskaper eller hälsa och på hur de stämmer överens med gällande krav. Kontrollen ska också

⁷² Artikel 4.1–2 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁷³ Artikel 5 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁷⁴ Artikel 9 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

omfatta aktörernas verksamhet, inklusive djurhållning, utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser under deras kontroll och deras omgivningar samt relaterad dokumentation. De behöriga myndigheterna ska upprätta en förteckning över aktörer och hålla denna uppdaterad.⁷⁵

Rätt att överklaga de behöriga myndigheternas beslut

Fysiska och juridiska personer har rätt att överklaga vissa beslut som de behöriga myndigheterna har fattat. Överklagbara beslut är bl.a. beslut som de behöriga myndigheterna fattar om åtgärder vid bristande efterlevnad.⁷⁶

Öppenhet och rutiner i offentlig kontroll

De behöriga myndigheterna ska utföra offentlig kontroll med en hög grad av öppenhet, artikel 11. Minst en gång per år ska allmänheten tillhandahållas information, bl.a. genom offentliggörande på internet, om hur kontrollen är organiserad och hur den utförs. Därutöver ska de säkerställa att information på nationell nivå om bl.a. fall av bristande efterlevnad och ålagda sanktioner offentliggörs.⁷⁷ De behöriga myndigheterna ska enligt artikel 12 genomföra kontrollen i enlighet med dokumenterade förfaranden som listas i kapitel II i bilaga II. Myndigheterna ska upprätta skriftlig dokumentation över varje offentlig kontroll som genomförs som ska innehålla en beskrivning av syftet med den offentliga kontrollen, de kontrollmetoder som tillämpats, resultaten av den offentliga kontrollen och i förekommande fall, de åtgärder som de behöriga myndigheterna kräver att den berörda aktören ska vidta till följd av deras offentliga kontroll. Myndigheterna ska granska aktörernas system för egenkontroll samt inspektera utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser, djur, varor, råvaror, märkning och marknadsföring m.m.⁷⁸

⁷⁵ Artikel 10 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁷⁶ Artikel 7 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁷⁷ Denna information får där så är lämpligt offentliggöras genom den årliga rapporten som avses i artikel 113.1 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁷⁸ Artikel 11–14 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

Aktörers skyldigheter

Aktörerna ska bl.a. ge personal vid de behöriga myndigheterna tillträde till sina lokaler och andra platser under deras kontroll och deras omgivningar, djur och varor samt tillgång till sina datoriserade informationshanteringssystem, dokument och annan relevant information. Aktörerna ska vidare bistå och samarbeta med de behöriga myndigheternas personal. Aktörernas skyldigheter gäller även när offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet genomförs av officiella veterinärer, officiella växtskyddsinspektörer, kontrollmyndigheter, organ med delegerade uppgifter och fysiska personer till vilka vissa uppgifter har delegerats. Aktörerna ska i registrerings syfte tillhandahålla den behöriga myndigheten aktuella uppgifter om åtminstone namn och juridisk form, vilken specifik verksamhet som de utför, inbegripet verksamhet som utförs genom distanskommunikation, och vilka platser som de kontrollerar.⁷⁹

Offentlig kontroll vid införsel till EU från tredjeland och vid gränskontrollsituationer

Förordningen innehåller bestämmelser om offentlig kontroll av djur och varor som förs in till EU.⁸⁰ De behöriga myndigheterna ska regelbundet och med lämplig frekvens genomföra riskbaserad offentlig kontroll av djur och varor som förs in till unionen, och som inte omfattas av reglerna om offentlig kontroll vid gränskontrollstationer, för att säkerställa att de bestämmelser som avses i artikel 1.2 följs. Vid gränskontrollstationer för första ankomst till EU ska de behöriga myndigheterna genomföra offentlig kontroll av varje sändning av i förordningen angivna kategorier av djur och varor som förs in till EU från tredjeland, om inte något undantag gäller.

⁷⁹ Artikel 15 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁸⁰ Artiklarna 43–76 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

Åtgärder vid bristande efterlevnad och vid misstanke om bristande efterlevnad avseende djur och varor som förs in till unionen

Det finns en rad åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta när sändningar av djur och varor som förs in till unionen från tredjeland inte är förenliga med de bestämmelser som avses i artikel 1.2 och när sådana djur och varor utgör en risk.⁸¹ Det handlar t.ex. om förstärkt offentlig kontroll, isolering och karantän, omhändertagande, destruering, särskild behandling och ogiltigförklaring av officiella intyg.

Planering och rapportering

Medlemsstaterna ska se till att den offentliga kontrollen som regleras i förordningen utförs av de behöriga myndigheterna utifrån en flerårig nationell kontrollplan som ska utarbetas och samordnas inom medlemsstatens territorium. En myndighet ska utses att samordna denna kontrollplan mellan behöriga myndigheter som har ansvar för den offentliga kontrollen inom de kontrollområden som anges i artikel 1.2 och i enlighet med de allmänna och särskilda bestämmelserna om offentlig kontroll.⁸²

De fleråriga nationella kontrollplanerna ska innehålla allmän information om hur systemen för offentlig kontroll är uppbyggda och organiserade på vart och ett av de berörda områdena, samt information om bl.a. följande:

- kontrollplanens strategiska mål och hur dessa återspeglas i prioriteringen av offentlig kontroll och fördelning av resurser,
- riskklassificeringen av anläggningar, som avgör frekvensen av offentlig kontroll,
- de behöriga myndigheter som utsetts och deras uppgifter på central, regional och lokal nivå,
- den allmänna organisationen och förvaltningen av offentlig kontroll på nationell, regional och lokal nivå, inklusive offentlig kontroll vid enskilda anläggningar, och

⁸¹ Artiklarna 65–72 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁸² Artikel 109 i EU:s förordning om offentlig kontroll. De allmänna bestämmelserna om offentlig kontroll finns i artikel 9 och de särskilda bestämmelserna finns i artiklarna 18–27 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

- kontrollsystem som används inom olika sektorer och samordning mellan olika enheter inom de behöriga myndigheter som ansvarar för offentlig kontroll inom dessa sektorer.⁸³

De nationella kontrollplanerna ska i den mån det inte skulle undergräva den offentliga kontrollens verkningsfullhet, tillhandahållas allmänheten samt regelbundet ses över och uppdateras.⁸⁴

Medlemsstaterna ska vidare upprätta beredskapsplaner för livsmedel och foder med åtgärder som utan dröjsmål ska vidtas om livsmedel eller foder visar sig utgöra en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa, antingen direkt eller via miljön.⁸⁵

Efterlevnadsåtgärder och sanktioner

Förordningen innehåller bestämmelser om vilka åtgärder de behöriga myndigheterna ska vidta för att säkerställa efterlevnaden av de bestämmelser som förordningen är avsedd att kontrollera, dvs. de materiella bestämmelserna inom de områden som avses i artikel 1.2. Myndigheterna ska prioritera åtgärder för att undanröja eller begränsa risker för människors och djurs hälsa, växtskydd, djurskydd eller, när det gäller genetiskt modifierade organismer och växtskyddsmedel, även för miljön. Vid misstanke om bristande efterlevnad ska myndigheterna utföra en *undersökning* för att bekräfta eller undanröja misstankarna och om det är nödvändigt ska undersökningen omfatta utförande av förstärkt offentlig kontroll under en lämplig tidsperiod och/eller omhändertagande av djur och varor m.m. om det är lämpligt.⁸⁶

När bristande efterlevnad har *konstaterats* ska de behöriga myndigheterna, med beaktande av bristens art och aktörens tidigare efterlevnad, vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att fastställa orsaken till och omfattningen av den bristande efterlevnaden samt fastställa aktörens ansvar och andra lämpliga åtgärder för att säkerställa att den berörda aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar. Sådana åtgärder kan t.ex. vara att

⁸³ Artikel 110 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁸⁴ Artikel 111 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁸⁵ Artikel 115 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁸⁶ Artikel 137 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

- beordra eller utföra behandlingar av djur,
- beordra att djur lossas, lastas om till ett annat transportmedel, hålls och sköts om, placeras i karantän eller att slakt av djur senareläggs, samt om nödvändigt, beordra att veterinärhjälp söks,
- beordra att varor behandlas, att märkning ändras eller att korrigerande information förmedlas till konsumenterna,
- begränsa eller förbjuda att djur eller varor släpps ut på marknaden, förflyttas, förs in i unionen eller exporteras m.m.,
- beordra aktören att öka egenkontrollernas frekvens,
- beordra att vissa av den berörda aktörens verksamheter blir föremål för ökad eller systematisk offentlig kontroll,
- beordra att varor dras tillbaka, återkallas, bortskaffas och destrueras,
- beordra att hela eller delar av den berörda aktörens företag, eller dess anläggningar, installationer eller andra lokaler, isoleras eller stängs under en lämplig tidsperiod,
- beordra att hela eller delar av den berörda aktörens verksamhet och, i förekommande fall, de webbplatser som aktören driver eller använder, läggs ner under en lämplig tidsperiod,
- beordra att registreringen eller godkännandet för den berörda anläggningen, anordningen, installationen eller transportmedlet återkallas tillfälligt eller slutgiltigt, eller att en transportörs tillstånd eller förarens kompetensbevis återkallas tillfälligt eller slutgiltigt, och
- beordra att djur slaktas eller avlivas.

De utgifter som uppkommer på grund av åtgärder som behöver vidtas vid bristande efterlevnad ska bekostas av den ansvarige aktören.⁸⁷

Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen som ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sanktionsbestämmelsen tar inte sikte på överträdelser av de materiella bestämmelserna som avses i artikel 1.2.⁸⁸ Vidare ska det finnas ekonomiska sanktioner för överträdel-

⁸⁷ Artikel 138 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁸⁸ Artikel 139.1 i EU:s förordning om offentlig kontroll och prop. 2020/21:43, s. 159 f.

ser av förordningen *och* av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 som har begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande.⁸⁹

Vidare ska medlemsstaterna se till att behöriga myndigheter har verkkningsfulla mekanismer för att möjliggöra rapportering av faktiska eller potentiella överträdelser.⁹⁰

Hur den nationella rätten har anpassats till EU:s förordning om offentlig kontroll

De svenska lagar som berörs av den nya kontrollförordningen är, såvitt är av intresse för denna utredning i denna del, epizootilagen (1999:657), zoonoslagen (1999:658), livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. och djurskyddslagen (2018:1192).⁹¹ Med anledning av förordningens ikraftträdande har det gjorts vissa ändringar i dessa lagar framför allt vad gäller förfarandet vid offentlig kontroll. Eftersom bestämmelserna är utformade på ungefär samma sätt i de olika lagarna ges här en gemensam beskrivning.

Ord och uttryck samt förordningens tillämpningsområde

Uttrycket offentlig kontroll ska i lagarna betyda dels *offentlig kontroll* enligt den nya kontrollförordningen, dels kontroll i övrigt av att lagarna och föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagarna följs. Vidare ska uttrycket *annan offentlig verksamhet* betyda dels annan offentlig verksamhet enligt den nya kontrollförordningen, dels sådan offentlig verksamhet som i övrigt utförs med stöd av lagarna eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagarna. Det kan t.ex. vara sådan djurhälsoövervakning som myndigheter utför. Ordet kontrollorgan ska i berörda bestämmelser i lagarna ersättas med ”ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter”. Uttrycket organ med delegerade uppgifter ska betyda samma sak som i den nya kontrollförordningen. Den nya kontrollförordningen ska tillämpas även när det

⁸⁹ Artikel 139.2 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁹⁰ Artikel 140 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

⁹¹ Prop. 2020/21:43, s. 129.

gäller offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som skulle kunna anses falla utanför kontrollförordningens tillämpningsområde.⁹²

Lagen om foder och animaliska biprodukter har samma tillämpningsområde som EU:s förordning om offentlig kontroll.⁹³

Djurskyddslagens tillämpningsområde skiljer sig delvis från tillämpningsområdet för EU:s förordning om offentlig kontroll. Djurskyddslagen har ett bredare tillämpningsområde och ställer i vissa delar strängare krav ur djurskyddssynpunkt än den EU-rättsliga regleringen. För att underlätta tillämpningen ska EU:s förordning om offentlig kontroll tillämpas även på kontroll som bedrivs endast med stöd av djurskyddslagen.⁹⁴

Rätt till upplysningar och tillträde

En kontrollmyndighet, en officiell veterinär som har förordnats enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter har, i den utsträckning det behövs för den offentliga kontrollen, rätt att

1. på begäran få upplysningar och ta del av handlingar, och
2. få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen för att där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover.

Rätten till upplysningar och tillträde gäller också den myndighet som utför annan offentlig verksamhet.⁹⁵

⁹² Prop. 2020/21:43, s. 162 f., 180, 198, 249, 227, 249 och 323, samt 1 b § epizootilagen, 1 b § zoonoslagen, 2 § livsmedelslagen, 2 a § lagen om provtagning på djur m.m., 2 § lagen om foder och animaliska biprodukter, 2 a § lagen om kontroll av husdjur, m.m. och 4 a § djurskyddslagen.

⁹³ Prop. 2020/21:43, s. 227 f.

⁹⁴ Prop. 2020/21:43, s. 130 ff., 323 ff., och 426 f.

⁹⁵ 12 § epizootilagen, 13 § lagen om provtagning på djur m.m.

Skyldighet att lämna hjälp

Bestämmelser om skyldighet för den som är föremål för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet att lämna den hjälp som behövs för att kontrollen eller verksamheten ska kunna utföras, finns i artikel 15.2 och 15.6 i EU:s förordning om offentlig kontroll.⁹⁶

Förelägganden och vite

Utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som den aktuella lagen kompletterar får en kontrollmyndighet besluta de förelägganden som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna ska följas. Förelägganden enligt lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar får förenas med vite.⁹⁷

Rättelse

Om någon inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar eller de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna, får kontrollmyndigheten besluta om rättelse på hans eller hennes bekostnad.⁹⁸

Nationella kontrollplaner

Sverige har en nationell kontrollplan som är gemensam för alla kontrollmyndigheter under EU:s förordning om offentlig kontroll. Den nationella kontrollplanen är styrande för alla myndigheter i livsmedelskedjan. Genom den nationella kontrollplanen kan myndigheter tillsammans bidra till bl.a. säker mat, friska sunda växter och konkurrenskraftiga företag. Den offentliga kontrollen ses som ett av myndigheternas verktyg för att kunna bidra till målen.⁹⁹

⁹⁶ 12 a § epizootilagen, 15 § lagen om provtagning på djur m.m.

⁹⁷ 13 § epizootilagen, 16 och 17 §§ lagen om provtagning på djur m.m.

⁹⁸ 13 a § epizootilagen, 18 § lagen om provtagning på djur m.m.

⁹⁹ Information från Livsmedelsverkets webbplats: <https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben>.

Samordning av offentlig kontroll

En viktig målsättning för all offentlig kontroll är att den administrativa bördan för kontrollobjekten ska vara så liten som möjlig. Ett led i detta är att, där så är möjligt, samordna offentlig kontroll inom flera områden för att därigenom hålla nere antalet besök hos kontrollobjektet. Den offentliga kontrollen ska genomföras effektivt men om möjligt anpassas så den inte i onödan påverkar företagets verksamhet negativt eller lägger onödig administrativ börda på företaget. När det inom en behörig myndighet finns mer än en enhet med behörighet att utföra offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet ska effektiv och verkningsfull samordning och effektivt och verkningsfullt samarbete mellan dessa olika enheter säkerställas.¹⁰⁰

7.2.2 Att driva vattenbruk enligt fiskelagstiftningen

Drift

Spårbarhet för vattenbruksprodukter

Vattenbruksföretag kan ses som spårbarhetsaktörer och ska då vara registrerad användare av Havs- och vattenmyndighetens spårbarhetsdatabas.¹⁰¹ Dessa företags ansökan om registrering måste lämnas in innan verksamheter som berörs påbörjas. Spårbarhetsaktörer behöver lämna uppgifter om vattenbruksprodukterna för att uppfylla krav på uppgiftslämnande och märkning.¹⁰²

Tillsyn

Regleringen om krav på odlingstillstånd har *inte* sin grund i en EU-rättslig reglering. Det innebär att tillsynen av efterlevnaden av tillstånden sker med stöd av de nationella bestämmelserna i fiskelagstiftningen.

Tillsynen enligt fiskelagstiftningen kan utföras antingen av särskilt förordnade fisketillsynsmän eller av befattningshavare hos Havs- och

¹⁰⁰ Se t.ex. artikel 5.5 och 9.5 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

¹⁰¹ Se 5 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.

¹⁰² 1, 3, 4, 7 och 8 §§ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.

vattenmyndigheten, länsstyrelsen eller annan myndighet. För att kunna utöva tillsyn har fisketillsynsmannen eller tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen. Vidare har de rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden. En fisketillsynsman får även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 § (se vidare om beslag i kapitel 8). En tillsynsman förordnas av länsstyrelsen.¹⁰³ Det vanligaste är att länsstyrelsens anställda utför tillsynen.

Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett meddelat föreläggande, får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta om rättelse på hans bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.¹⁰⁴

Avgifter för tillsynen

Länsstyrelsen tar inte ut någon avgift för sin tillsyn av verksamheten som bedrivs inom ramen för ett odlingstillstånd.

Återkallelse och ändring av tillstånd

Länsstyrelsen får under vissa förutsättningar återkalla ett odlingstillstånd eller besluta om att upphäva eller ändra villkor som har meddelats för ett sådant tillstånd.

¹⁰³ 34 § fiskelagen och 5 kap. 2 § fiskeförordningen.

¹⁰⁴ 35 § fiskelagen och 5 kap. 3 § fiskeförordningen.

Återkallelse av tillstånd

Länsstyrelsen får helt eller delvis *återkalla* ett tillstånd att bedriva fiskodling

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett länsstyrelsen genom att lämna oriktiga uppgifter eller låtit bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet,
2. när tillståndet eller de villkor som gäller för verksamheten inte har följts och avvikelserna inte är av ringa betydelse,
3. om det genom verksamheten har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,
4. om verksamheten medför avsevärd risk för skyddsvärda fiskbestånd,
5. om tillståndet inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas,
6. om verksamheten slutligt har upphört,
7. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd, eller
8. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.¹⁰⁵

Upphävande eller ändring av villkor i odlingstillstånd

Länsstyrelsen får vidare *ändra eller upphäva* villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana i ett tillstånd att bedriva fiskodling

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett länsstyrelsen genom att lämna oriktiga uppgifter eller låtit bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,
2. när tillståndet eller de villkor som gäller för verksamheten inte har följts,
3. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts, eller
4. för att förbättra en anläggnings rymningssäkerhet.

¹⁰⁵ 2 kap. 17 § fiskeförordningen.

När länsstyrelsen beslutar att ändra i befintliga villkor eller bestämmelser eller att lägga till nya sådana får de inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.¹⁰⁶

7.2.3 Att driva vattenbruk enligt sjöfartslagstiftningen

Sjösäkerhetsanordningar

Den vattenbrukare som har sin anläggning förlagd i ett vattenområde och som innehar tillstånd för sjösäkerhetsanordningar, behöver iakttta särskilda bestämmelser och vidta åtgärder även sedan anordningarna har inrättats. Det krävs särskilt tillstånd av Transportstyrelsen för att få ändra eller flytta en befintlig sjösäkerhetsanordning.¹⁰⁷ En anordning kan t.ex. behöva ändras eller flyttas när odlingskassar behöver förflyttas i samband med övervintring. Liksom vid inrättande av en ny anordning ska samråd ske med Sjöfartsverket och tillstånden ges i form av etableringstillstånd och drifttillstånd. För vidare information om handläggningen av ärenden om tillstånd för sjösäkerhetsanordningar, se avsnitt 6.3.3. Vid utbyte av en befintlig sjösäkerhetsanordning ska den nya anordningen märkas med ägarens namn och ett identifikationsnummer.¹⁰⁸

En vattenbrukare som har en eller flera säkerhetsanordningar ska underhålla och betjäna dem på ett tillfredsställande sätt.¹⁰⁹ Om en säkerhetsanordning har skadats eller rubbats är vattenbrukaren skyldig att anmäla det inträffade till befattningshavare vid Sjöfartsverket.¹¹⁰

Tillsyn, undanröjande och rättelse

Tillsynen över sjösäkerhetsanordningar utövas av Transportstyrelsen i den mån tillsynen inte ankommer på någon annan. Om en säkerhetsanordning är bristfällig eller vilseledande och vattenbrukaren inte omedelbart vidtar rättelse efter tillsägelse, eller denne inte kan an-

¹⁰⁶ 17 a § fiskeförordningen.

¹⁰⁷ 3 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

¹⁰⁸ 10 § TSFS 2017:66.

¹⁰⁹ 3 kap. 3 § sjötrafikförordningen.

¹¹⁰ 3 kap. 6 § sjötrafikförordningen. Anmälningsskyldigheten gäller även för andra som orsakar att en anordning skadas eller rubbas.

träffas omedelbart, får Transportstyrelsen på vattenbrukarens bekostnad undanröja anordningen eller föranstalta om rättelse.¹¹¹

Om Transportstyrelsen upptäcker att det i *Sveriges sjöterritorium* har anordnats belysning eller något annat som kan vilseleda sjöfarande, ska myndigheten anmäla förhållandet till länsstyrelsen, om anordningen inte genast kan undanröjas. Länsstyrelsen ska då meddela de föreskrifter som behövs för att anordningen snarast möjligt ska undanröjas. Länsstyrelsen får då förelägga vite.¹¹²

Ordningen är något annorlunda i det fallet upptäckten görs i *Sveriges ekonomiska zon*. Om Transportstyrelsen upptäcker att det i den zonen har anordnats belysning eller något annat som kan vilseleda sjöfarande, ska Transportstyrelsen meddela de föreskrifter som behövs för att anordningen ska undanröjas. Transportstyrelsen får då förelägga vite.¹¹³

7.2.4 Att driva vattenbruk enligt djurhälsolagstiftningen

Övervakning

Kraven på vattenbrukare som håller vattenlevande djur, dvs. fisk, kräftdjur och blötdjur som träffas av EU:s djurhälsoförordning¹¹⁴ är tämligen omfattande. Förordningen innehåller regler om bl.a. övervakningsskyldighet, skyldighet att genomföra provtagning och undersöka djur och skyldighet att vidta diverse andra åtgärder för att förebygga, upptäcka och förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Dessa åtgärder, som finns reglerade i EU:s djurhälsoförordning, kan vi gemensamt benämna övervakningsåtgärder och utgör annan offentlig verksamhet. Övervakningen är en viktig del i strategin för sjukdomsbekämpning och bör möjliggöra tidigt påvisande av överförbara djursjukdomar och effektiv anmälan av dessa, så att den berörda sektorn och den behöriga myndigheten om möjligt kan vidta snabba åtgärder för förebyggande och bekämpning samt utrotning av sjukdomen. Vidare bör övervakningen tillhandahålla uppgifter om djurhälsostatusen i varje medlemsstat och i EU, så att sjukdomsfrihet kan styrkas och handeln med tredjeländer underlättas.¹¹⁵

¹¹¹ 3 kap. 3 § och 4 § första stycket sjötrafikförordningen.

¹¹² 3 kap. 4 § andra stycket sjötrafikförordningen.

¹¹³ 3 kap. 4 § tredje stycket sjötrafikförordningen.

¹¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429.

¹¹⁵ Beaktandesats 61 till EU:s djurhälsoförordning.

Den övervakning som sker med stöd av EU:s djurhälsoförfordning är inte densamma som de åtgärder som vidtas inom ramen för den offentliga kontroll som utförs med stöd av EU:s förfordning om offentlig kontroll. Efterlevnaden av övervakningsskyldigheten säkerställs däremot genom den offentliga kontrollen.¹¹⁶

Jordbruksverket är den myndighet som är ansvarig för övervakningen.¹¹⁷ Jordbruksverket ska samråda med Statens veterinärmedicinska anstalt i vissa situationer. Därutöver ska viss offentlig verksamhet i stället utföras av Tullverket.¹¹⁸ Jordbruksverket får överlåta till länsstyrelsen att utöva annan offentlig verksamhet.¹¹⁹

Nedan följer en redogörelse för de olika momenten inom ramen för den övervakning som sker med stöd av EU:s djurhälsoförfordning.

Övervakningsskyldighet

Vattenbrukare är skyldiga att själva övervaka sina vattenbruksdjur för att påvisa förekomst av förtecknade sjukdomar och nya sjukdomar. Vattenbrukare ska i övervakande syfte

- a) iaktta hälsan och beteendet hos de djur som de ansvarar för,
- b) iaktta eventuella förändringar av de normala produktionsparametrarna för de anläggningar, de djur eller det avelsmaterial som de ansvarar för, vilka kan leda till en misstanke om att de orsakas av en förtecknad sjukdom eller en ny sjukdom, och
- c) uppmärksamma onormal dödlighet och andra tecken på allvarlig sjukdom hos djur som de ansvarar för.¹²⁰

Vattenbrukare ska vidare se till att deras anläggningar får så kallade djurhälsobesök av en veterinär när det är ändamålsenligt och med den frekvens som krävs med hänsyn till den risk som anläggningen utgör. Det ska då beaktas

- a) typen av anläggning,
- b) de djurarter och djurkategorier som hålls på anläggningen,

¹¹⁶ Beaktandesats 25 till EU:s förfordning om offentlig kontroll.

¹¹⁷ 10 § förfordningen om provtagning på djur m.m.

¹¹⁸ 3, 4, 8, 12 a, 13 och 14 §§ förfordningen om provtagning på djur m.m.

¹¹⁹ 15 § förfordningen om provtagning på djur m.m.

¹²⁰ Artikel 24 i EU:s djurhälsoförfordning.

- c) den epidemiologiska situationen i zonen eller regionen när det gäller förtecknade och nya sjukdomar som djuren i anläggningen är mottagliga för, och
- d) annan relevant övervakning eller offentlig kontroll de hållna djuren och typen av anläggning är föremål för.¹²¹

Utöver vattenbrukarens egen övervakning ska även Jordbruksverket genomföra övervakning av djurs hälsa i syfte att upptäcka förekomst av bl.a. förtecknade sjukdomar som avses i artikel 9.1 i EU:s djurhälsoförordning och relevanta nya sjukdomar. Jordbruksverket får då använda sig av resultaten av den övervakning som vattenbrukarna själva låtit genomföra om det är möjligt och lämpligt. Jordbruksverkets övervakning i övrigt ska uppfylla vissa krav vad gäller metodik, frekvens och intensitet.¹²² Närmare bestämmelser om behöriga myndigheters övervakning finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/689.

Provtagning och undersökning

För att kartlägga förekomst av, fastställa frihet från eller kontrollera smittsamma djursjukdomar får *Jordbruksverket* besluta om provtagning eller undersökning av djur.¹²³ Närmare bestämmelser finns i SJVFS 2021:10.¹²⁴ Där framgår att provtagning för att kartlägga förekomst av djursjukdom eller smittämne ska ske i den omfattning och på det sätt som framgår av Jordbruksverkets beslut om fastställande av den nationella övervakningsplanen. Provtagning ska ske av sådana djur, djurprodukter, foder och material i djurens miljö som finns på en anläggning, i en byggnad eller annan inrättning eller i ett geografiskt område som framgår av den nationella övervakningsplanen. Det framgår vidare att Jordbruksverket kan besluta om ytterligare provtagning. Därutöver anges beträffande vattenbruksanläggningar att riskbaserade besök för att övervaka djurens hälsa ska ske i den omfattning som framgår av Jordbruksverkets beslut om riskklassificering av

¹²¹ Artikel 25 i EU:s djurhälsoförordning.

¹²² Artiklarna 26 och 27 i EU:s djurhälsoförordning.

¹²³ 3 § lagen om provtagning på djur m.m. och 3 § förordningen om provtagning på djur m.m.

¹²⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om biosäkerhetsåtgärder samt anmälan och övervakning av djursjukdomar och smittämnen.

anläggningen samt att hälsobesöken utförs av Jordbruksverket eller av Jordbruksverket godkänd aktör eller organisation.¹²⁵

Provtagning eller undersökning får även beslutas av *Livsmedelsverket* för att kontrollera förekomsten av rests substanser och andra ämnen i djur eller djurprodukter.¹²⁶ Provtagningen ska utföras av en veterinär eller en annan person som utses av myndigheterna.¹²⁷

Förebygga och hindra spridning av smitta

För att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar får *Jordbruksverket* besluta bl.a. om

- avlivning av djur,
- isolering av djur,
- förflyttningar av vattenlevande djur och produkter från vattenlevande djur till och från livsmedelsanläggningar för sjukdomskontroll av vattenlevande djur, samt
- begränsningar eller andra villkor när det gäller hanteringen av djur eller produkter av djur och andra varor eller när det gäller kontakter mellan djur och människor.¹²⁸

Vidare får Jordbruksverket, i fråga om livsmedelsproducerande djur som innehåller eller kan antas innehålla sådana ämnen eller rests substanser som kan göra livsmedlet icke säkert, besluta om

- omhändertagande eller märkning av djur,
- förbud mot att djur flyttas, överläts eller används till livsmedel, samt
- avlivning av djur.¹²⁹

¹²⁵ 4 kap. 2 och 3 §§ SJVFS 2021:10.

¹²⁶ 3 § lagen om provtagning på djur m.m. och 3 § förordningen om provtagning på djur m.m.

¹²⁷ 4 § lagen om provtagning på djur m.m. och 4 § förordningen om provtagning på djur m.m.

¹²⁸ 7 § lagen om provtagning på djur m.m. och 6 § förordningen om provtagning på djur m.m.

¹²⁹ 8 § lagen om provtagning på djur m.m. och 7 § förordningen om provtagning på djur m.m.

Anmälningsskyldighet

Skyldigheten att anmäla misstänkta, påvisade eller bekräftade fall av smittsamma djursjukdomar och smittämnen gäller för vattenbrukare som håller djur.¹³⁰ Närmare bestämmelser om vad som ska anmälas samt när och hur anmälan ska göras finns i SJVFS 2021:10.¹³¹

Skyldighet att vidta åtgärder vid misstänkt och konstaterad smitta

Det finns en omfattande reglering kring vilka skyldigheter som åligger vattenbrukare och ansvariga myndigheter vid misstänkt eller konstaterad smitta. Vilka åtgärder som ska vidtas beror bl.a. på vilken typ av sjukdom det rör sig om. Vi kommer inte att närmare redogöra för vattenbrukarens skyldigheter i detta sammanhang men dessa finns förutom i EU:s djurhälsoförordning¹³² även i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/687 av den 17 december 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser om förebyggande och bekämpning av förtecknade sjukdomar.¹³³

Riskbaserad övervakning

Vissa godkända vattenbruksanläggningar och grupper av anläggningar som håller förtecknade arter av vattenbruksdjur ska ha en riskbaserad övervakning som beror på om de anses utgöra en *hög, medelhög eller låg risk*. Vissa vattenbruksanläggningar som håller icke-förtecknade arter eller vektorarter som inte har varit i kontakt med mottagliga arter, ska ha riskbaserad övervakning om de anses utgöra en *hög risk*.¹³⁴

Vissa godkända vattenbruksanläggningar och grupper av vattenbruksanläggningar, för förtecknade sjukdomar för de förtecknade djurarter och grupper av förtecknade djurarter som återfinns i tabellen i bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1882, ska utföra riskbaserad övervakning *med hälsobesök och eventuell provtagning*. Övervakning, hälsobesök och provtagning ska

¹³⁰ Artikel 18 i EU:s djurhälsoförordning, 2 § epizootilagen och 3 kap. SJVFS 2021:10.

¹³¹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om biosäkerhetsåtgärder samt anmälan och övervakning av djursjukdomar och smittämnen.

¹³² Artiklarna 53–83 i EU:s djurhälsoförordning.

¹³³ Artiklarna 70–111 i förordning (EU) 2020/687 gäller specifikt för vattenlevande djur.

¹³⁴ Bilaga II, del I, i förordning (EU) 2020/691.

utföras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till typen av produktion, för att undersöka förekomst av

- ökad dödlighet,
- förtecknade sjukdomar, och
- nya sjukdomar.¹³⁵

Frekvensen för hälsobesök är beroende av den risk som den godkända vattenbruksanläggningen löper att smittas av och sprida sjukdom. Denna risk gäller bl.a. förtecknade sjukdomar och potentiella nya sjukdomar, och ska därför inbegripa vattenbruksanläggningar och grupper av vattenbruksanläggningar som håller förtecknade arter och i vissa fall vattenbruksanläggningar och grupper av vattenbruksanläggningar som håller icke-förtecknade arter. Jordbruksverkets ska fastställa den risk som varje godkänd vattenbruksanläggning utgör och riskklassificera dem som anläggningar med hög, medelhög eller låg risk.¹³⁶ Hälsobesöken sker med följande frekvens:

- Minst en gång om året i anläggningar med *hög risk*.
- Minst vartannat år i anläggningar med *medelhög risk*.
- Minst vart tredje år i anläggningar med *låg risk*.¹³⁷

Vattenbruksanläggningar som enbart kräver *registrering* utgör ingen signifikant risk för introduktion och spridning av sjukdom och ska inte heller omfattas av riskbaserad övervakning med hälsobesök.¹³⁸

Journalföring och spårbarhet vid vattenbruksanläggningar

Vattenbrukare som driver vattenbruksanläggningar som omfattas av kraven på registrering eller godkännande ska föra journal över vissa uppgifter, bl.a. arterna och kategorierna av och kvantiteterna vattenbruksdjur på deras anläggning, om anläggningen inte är undantagen från kravet på grund av låg risk för smittspridning. Journalerna ska föras antingen i pappersform eller elektronisk form och bevaras i

¹³⁵ Bilaga VI, del I, kap. 1, 1.1 i förordning (EU) 2020/689.

¹³⁶ Bilaga VI, del I, kap. 1, 1.2 i förordning (EU) 2020/689.

¹³⁷ Bilaga VI, del I, kap. 3 i förordning (EU) 2020/689.

¹³⁸ Jordbruksverket (2022), dnr 6.2.17-08013/2022, s. 25.

minst fem år. De ska vidare föras på ett sådan sätt att de vattenlevande djurens ursprungs- och destinationsort kan spåras och att myndigheterna kan få tillgång till dem på begäran.¹³⁹ Särskilda bestämmelser om journalföringen gäller för livsmedelsanläggningar för sjukdomskontroll av vattenlevande djur.¹⁴⁰

Journalföring hos transportörer av vattenlevande djur

Transportörer av vattenlevande djur omfattas inte av kraven på registrering eller godkännande. De ska dock föra journal om det avser transporter av vattenlevande djur för vattenbruksanläggningar eller för utsättning i naturen. Journalerna, som ska innehålla uppgifter om bl.a. kategorierna och arterna av och kvantiteterna vattenlevande djur som transporteras, ska föras antingen i pappersform eller elektronisk form och ska bevaras i minst fem år. De ska vidare föras på ett sådan sätt att myndigheterna omedelbart kan få tillgång till dem på begäran.¹⁴¹

Förflyttning av vattenlevande djur

Vattenbrukare som ska handla med vattenlevande djur behöver ta hänsyn till olika regler beroende på om vattenbrukaren ska handla med EU-länder eller med länder utanför EU. Det finns också regler som gäller vid förflyttning av vattenlevande djur mellan zoner inom Sverige. Framställningen beskriver dock inte alla bestämmelser som kan aktualiseras.

Förflyttningar inom EU

Som huvudregel gäller att vattenlevande djur endast får flyttas *till* en vattenbruksanläggning, för att användas som livsmedel eller för att sättas ut i naturen om djuren antingen

¹³⁹ Artikel 186 i EU:s djurhälsoförfordning, artiklarna 22–25 och 27–34 i förordning (EU) nr 2020/691 samt 3 kap. 18 och 20 §§ SJVFS 2021:13.

¹⁴⁰ Artikel 187 i EU:s djurhälsoförfordning och artikel 26 i förordning (EU) nr 2020/691.

¹⁴¹ Artikel 188 i EU:s djurhälsoförfordning, artikel 35 i förordning (EU) nr 2020/691 samt 3 kap. 20 § SJVFS 2021:13.

1. kommer från anläggningar som har registrerats eller godkänts eller har beviljats undantag från kravet på registrering, eller
2. inte omfattas av restriktioner vad gäller förflyttningar som påverkar berörda arter eller kategorier av djur eller nödåtgärder.¹⁴²

Under och i anslutning till själva transporten av de vattenlevande djuren ska vattenbrukaren vidta lämpliga och nödvändiga sjukdomsförebyggande åtgärder för att säkerställa djurens hälsostatus och minska risken för smittspridning. Vattenbrukare måste t.ex. rengöra och desinficera utrustningen och transportmedlen.¹⁴³ Det finns vidare begränsningar i vad förflyttade vattenlevande djur får användas för. Om vattenlevande djur flyttas för destruering eller slakt av vissa anledningar eller om de flyttas för att användas som livsmedel eller för vattenbruk, för utsättning i naturen eller för några andra ändamål får de som huvudregel *inte* användas för något annat ändamål. En ändrad användning får under vissa förutsättningar dock godkännas av den behöriga myndigheten på destinationen. I Sverige kan en ändrad användning godkännas av *Jordbruksverket* efter ansökan. Ansökan ska innehålla uppgifter om bl.a. destination och ursprungsplats, art och avsikten med användningen innan och efter flytten. Ansökan ska ha kommit in till Jordbruksverket senast 30 dagar innan planerad förflyttning.¹⁴⁴

Den vattenbrukare som driver en vattenbruksanläggning, eller en livsmedelsanläggning för sjukdomskontroll av vattenlevande djur, och som tar emot vattenlevande djur ska innan djuren lastas av kontrollera djurhälsointyg och egenförsäkringen, se avsnitt längre ned, och underrätta myndigheterna om eventuella avvikelser.¹⁴⁵

För vattenlevande djur som flyttas från en vattenbruksanläggning eller från naturen, och är avsedda för en annan vattenbruksanläggning eller för utsättning i naturen gäller att dessa får förflyttas endast under förutsättningar att djuren

- inte uppvisar symptom på sjukdom och
- härrör från en vattenbruksanläggning eller ett område där det inte finns onormal dödlighet vars orsak inte har fastställts.¹⁴⁶

¹⁴² Artikel 191 i EU:s djurhälsoförförordning.

¹⁴³ Artikel 192 i EU:s djurhälsoförförordning.

¹⁴⁴ Artikel 193 i EU:s djurhälsoförförordning och 3 kap. 22 § SJVFS 2021:13.

¹⁴⁵ Artikel 194 i EU:s djurhälsoförförordning.

¹⁴⁶ Artikel 196 i EU:s djurhälsoförförordning.

Det finns möjlighet att meddela undantag från ovan krav under vissa förutsättningar. Vidare finns det ytterligare krav som måste iakttas vid sådana förflyttningar som beskrivs ovan. Det är endast tillåtet att flytta djur av förtecknade arter för utsättning på en plats som har förklarats fri från förtecknade sjukdomar i kategori B och C eller som omfattas av utrotningsprogram för dessa sjukdomar om djuren kommer från en plats som har förklarats fri från dessa sjukdomar. Under vissa förutsättningar får undantag göras. Det görs i Sverige av Jordbruksverket efter ansökan från vattenbrukare senast 30 dagar innan planerad förflyttning.¹⁴⁷ Det finns också särskilda bestämmelser som träffar vattenlevande djur som är avsedda att användas som livsmedel.¹⁴⁸

Om de djur som ska förflyttas hör till förtecknade arter i kategori A, B eller C får de under vissa förutsättningar, som huvudregel, endast flyttas om de åtföljs av ett djurhälsointyg utfärdat i den ursprungliga medlemsstaten.¹⁴⁹ Ett djurhälsointyg ska innehålla vissa bestämda uppgifter, bl.a. information om

- den ursprungliga anläggningen eller platsen, destinationen eller destinationssanläggningen och, om det är relevant, de anläggningar eller områden som besökts under förflyttningen,
- de berörda vattenlevande djuren, bl.a. art och kategori, och
- kvantiteten vattenlevande djur (antal, volym eller vikt).¹⁵⁰

Djurhälsointygen ska kontrolleras och undertecknas av en officiell veterinär.¹⁵¹ I de fall ett djurhälsointyg inte är nödvändigt ska vattenbrukaren som förflyttar djur från ursprungsorten, dvs. avsändaren, utfärda en egenförsäkran som ska innehålla uppgifter om bl.a. vattenbruksdjurens ursprungsplats, destination och i förekommande fall alla platser under förflyttningen, transportmedel samt en beskrivning av djuren.¹⁵²

Vattenbrukare, förutom transportörer, ska till behörig myndighet förhandsanmäla planerade förflyttningar av vattenlevande djur mellan medlemsstater i vissa situationer, bl.a. om det finns krav på djurhälsointyg och om djuren ska flyttas till en vattenbruksanläggning som

¹⁴⁷ Artiklarna 197–200 i EU:s djurhälsoförförordning och 3 kap. 23 § SJVFS 2021:13.

¹⁴⁸ Artiklarna 201–202 i EU:s djurhälsoförförordning och 3 kap. 24 § SJVFS 2021:13.

¹⁴⁹ Artiklarna 208–209 i EU:s djurhälsoförförordning.

¹⁵⁰ Artiklarna 212 i EU:s djurhälsoförförordning.

¹⁵¹ Artikel 216 i EU:s djurhälsoförförordning.

¹⁵² Artikel 218 i EU:s djurhälsoförförordning.

ska registreras eller godkännas. Den behöriga myndigheten ska i sin tur anmäla förflyttningen till destinationsmedlemsstaten.¹⁵³

Ytterligare bestämmelser kring förflyttning av vattenlevande djur inom EU finns i EU:s djurhälsoförordning,¹⁵⁴ förordning (EU) nr 2020/689, förordning (EU) 2020/990, förordning (EU) 2020/2236, genomförandebeslut (EU) 2021/260, SJVFS 2021:13¹⁵⁵ och i SJVFS 1995:125.¹⁵⁶

Vidare finns bestämmelser om produktion, bearbetning och distribution inom unionen av produkter av animaliskt ursprung från andra vattenlevande djur än levande sådana.¹⁵⁷

Förflyttningar inom Sverige

Om smitta av annan sjukdom än förtecknad sjukdom konstateras hos vattenlevande djur, eller vid misstänkt smitta, får djuren inte flyttas mellan anläggningar i Sverige, utan att aktören har vidtagit de åtgärder som krävs för att sjukdomen inte ska spridas till andra vattenlevande djur.¹⁵⁸

Införsel av vattenlevande djur till Sverige från tredje land

Det är bara tillåtet att föra in förtecknade arter och produkter från vattenbruk från länder utanför EU som är godkända för införsel till EU.¹⁵⁹ Det innebär att landet eller delar av landet som de vattenlevande djuren kommer ifrån måste finnas med i bilaga XXI till EU:s förordning 2021/404. Icke förtecknade arter får föras in från länder utanför EU som är godkända enligt ovan eller är medlemmar i OIE (Världshälsoorganisationen för djurhälsa).¹⁶⁰

Bestämmelserna om införsel av vattenlevande djur mellan medlemsstater och från tredje land regleras i artiklarna 229–242 och bestämmelser som utförsel finns i artikel 243. Kompletterande bestäm-

¹⁵³ Artiklarna 219–220 i EU:s djurhälsoförordning.

¹⁵⁴ Artiklarna 191–221.

¹⁵⁵ 3 kap. 21–36 §§ SJVFS 2021:13.

¹⁵⁶ Statens jordbruksverks föreskrifter om införsel av fisk, krästdjur och blötdjur och produkter därav.

¹⁵⁷ Artiklarna 222–225 i EU:s djurhälsoförordning.

¹⁵⁸ 3 kap. 21 § SJVFS 2021:13.

¹⁵⁹ Artikel 229 i EU:s djurhälsoförordning.

¹⁶⁰ 3 kap. 45–47 §§ SJVFS 2021:13.

melser finns i förordning (EU) 2020/692, förordning (EU) 2021/404 och i 3 kap. 37–48 §§ SJVFS 2021:13.¹⁶¹

Offentlig kontroll

Alla registrerade och godkända vattenbruksanläggningar omfattas av offentlig kontroll. Syftet med EU-lagstiftningen om djurhälsa är att bekämpa spridning av och utrota vissa överförbara djursjukdomar i syfte att säkerställa en hög nivå på människors och djurs hälsa, utveckling av vattenbrukssektorn och ökad produktivitet. Lagstiftningen är till för att förhindra spridning av sjukdomar som berör unionen. Den omfattar handel inom unionen, införsel till unionen, utrotning av sjukdomar, veterinärkontroller och anmälan av sjukdomar. Den bidrar även till livsmedels- och fodersäkerheten.¹⁶²

Det är viktigt att utföra offentlig kontroll för att undanröja, begränsa eller minska eventuell fara som kan uppstå för djurhälsan. Bestämmelser gällande beviljande av godkännanden, epidemiologisk bevakning och övervakning, utrotning och inneslutning av sjukdomar, liksom utfärdande av officiella intyg eller attesteringar, framgår i EU:s djurhälsoförordning vars efterlevnad säkerställs genom offentlig kontroll.¹⁶³

Kontrollen regleras huvudsakligen i EU:s förordning om offentlig kontroll. Regler finns även i flera nationella författningar på djurhälsoområdet. Bland dessa kan nämnas lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. som tillämpas på kartläggning och kontroll av smittsamma djursjukdomar, kontroll av rests substanser och andra ämnen i djur och djurprodukter, märkning och registrering av djur, samt åtgärder för att förebygga och hindra spridning av smittsamma djursjukdomar. Lagen kompletteras av förordningen (2006:815) om provtagning på djur m.m. Därtill kan lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. nämnas. Lagen innehåller bestämmelser som syftar till att främja animalieproduktionen och djurs lämplighet för avel i näringsverksamhet, förebygga sjukdomar hos djur, samt främja en långsiktig förvaltning av husdjursgenetiska resurser. Lagen kompletteras

¹⁶¹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

¹⁶² Beaktandesats 5 till EU:s förordning om offentlig kontroll och beaktandesats 28 till EU:s djurhälsoförordning.

¹⁶³ Beaktandesats 25 till EU:s förordning om offentlig kontroll.

av förordningen (2006:816) om kontroll av husdjur, m.m. Vidare finns epizootilagen (1999:657) som innehåller bestämmelser om sådana allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa, så kallade epizootiska sjukdomar. Lagen kompletteras av epizootiförordningen (1999:659). Därutöver finns zoonoslagen (1999:658) som gäller för sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa, så kallade zoonoser, och som inte är sådana epizootiska sjukdomar som omfattas av epizootilagen. Lagen gäller dock bara sådana zoonoser som det finns tillräckliga kunskaper om för effektiv kontroll och bekämpning. Lagen kompletteras av zoonosförordningen (1999:660). Bestämmelser finns även i Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 2021:10¹⁶⁴ och SJVFS 2021:13,¹⁶⁵ där det bl.a. regleras vad som utgör en epizooti. De olika lagarnas tillämpningsområden överlappar delvis varandra och samtliga lagar kompletterar sådana EU-bestämmelser som faller inom respektive lags tillämpningsområde.¹⁶⁶

När det gäller införsel respektive utförsel av djur och produkter av djur finns det bestämmelser i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. och i förordningen (1994:542) om utförsel av levande djur m.m. Enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor får vidare regeringen meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor, om det är påkallat av hänsyn till bl.a. skyddet mot djursjukdomar. De materiella bestämmelserna om in- och utförsel återfinns dock framförallt i EU:s djurhälsoförförordning och i Jordbruksverkets föreskrifter.

Ansvariga myndigheter enligt epizootilagen m.m.

Vilka myndigheter som har ansvaret för den offentliga kontrollen framgår av 11 § epizootilagen och 15 § epizootiförordningen. Där framgår att *länsstyrelserna* är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen. Det är dock *Jordbruksverket* som utövar kontroll och annan offentlig verksamhet av sådana beslut som verket har meddelat. Vilka

¹⁶⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om biosäkerhetsåtgärder samt anmälan och övervakning av djursjukdomar och smittämnen

¹⁶⁵ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

¹⁶⁶ Prop. 2020/21:43 s. 109 f och 171.

beslut som Jordbruksverks ska fatta framgår av 4 a §, 5 § och 7–10 §§ epizootilagen och 4 § epizootiförordningen. Jordbruksverket får överlämna åt länsstyrelsen eller en annan statlig myndighet att fatta vissa beslut.

Jordbruksverket är den myndighet som ska samordna länsstyrelsernas och andra kontrollmyndigheters kontrollverksamhet och även samordna samarbetet med kommissionen.¹⁶⁷

Ansvariga myndigheter enligt zoonoslagen

Vilka myndigheter som har ansvar för den offentliga kontrollen framgår av 8 § zoonoslagen samt 18 och 8 a §§ zoonosförordningen. Där framgår att *länsstyrelserna* är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen. Det är dock *Jordbruksverket* som utövar kontroll och annan offentlig verksamhet av sådana beslut som verket har meddelat. Vilka beslut som Jordbruksverket ska fatta framgår av 4–6 §§ zoonoslagen. Jordbruksverket får överlämna åt länsstyrelsen eller en annan statlig myndighet eller en veterinär att fatta vissa beslut.¹⁶⁸

Jordbruksverket är den myndighet som ska samordna länsstyrelsernas och övriga kontrollmyndigheters kontrollverksamhet och även samordna samarbetet med kommissionen.¹⁶⁹

Ansvariga myndigheter enligt lagen om provtagning på djur m.m.

Vilka myndigheter som har ansvar för den offentliga kontrollen framgår av 10 § lagen om provtagning på djur m.m. samt 12–15 §§ förordningen om provtagning på djur m.m. Där framgår att *Jordbruksverket* är den behöriga myndigheten att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen. Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska dock i vissa fall i stället utövas av

¹⁶⁷ 11 a § epizootilagen och 15 a § epizootiförordningen.

¹⁶⁸ 4 och 5 §§ zoonoslagen samt 3 § zoonosförordningen.

¹⁶⁹ 8 a § zoonoslagen och 18 a § zoonosförordningen.

- *Tullverket* – enligt artikel 7–10 i förordning (EU) nr 2019/2122¹⁷⁰
- *Livsmedelsverket* – vad gäller föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket och 8 § lagen om provtagning på djur m.m., enligt artikel 37.1 i förordning (EU) nr 2019/627¹⁷¹ samt vad gäller föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av 3 § första stycket 1 förordningen om provtagning på djur m.m.
- *Länsstyrelserna* – vad gäller förflyttningar av vattenlevande djur från ett naturvatten till ett annat och utsättning i naturvatten.

Jordbruksverket får överlämna åt länsstyrelsen att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.¹⁷²

Jordbruksverket är den myndighet som ska samordna länsstyrelsernas och kommunernas kontrollverksamhet och även samordna samarbetet med kommissionen.¹⁷³

Ansvarig myndighet enligt lagen om kontroll av husdjur, m.m.

Vilka myndigheter som har ansvar för den offentliga kontrollen framgår av 8 § lagen om kontroll av husdjur, m.m. samt 9 och 10 §§ förordningen om kontroll av husdjur, m.m. Där framgår att *Jordbruksverket* är den behöriga myndigheten att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen. Det är dock *länsstyrelserna* som utövar offentlig kontroll av bl.a.

- organiserad kontroll som avser avelsfrågor och som anordnas av organisationer på jordbruksnäringens område eller andra samman slutningar, och

¹⁷⁰ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/2122 av den 10 oktober 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 vad gäller vissa kategorier av djur och varor som är undantagna från offentlig kontroll vid gränskontrollstationer, särskild kontroll av passagerares personliga bagage och små sändningar av varor som sänds till fysiska personer och som inte är avsedda att släppas ut på marknaden och om ändring av kommissionens förordning (EU) nr 142/2011.

¹⁷¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627.

¹⁷² 15 § första stycket förordningen om provtagning på djur.

¹⁷³ 11 § lagen om provtagning på djur m.m. samt 15 tredje stycket och 15 a §§ förordningen om provtagning på djur m.m.

- seminverksamhet, överföring av befruktade ägg mellan hondjur och av annan hantering av ägg för avelsändamål, med undantag för verksamheter med insamling och lagring av sperma, ägg och embryon avsedda för handel inom EU.

Länsstyrelserna är också behöriga myndigheter att utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen enligt ovan, med vissa undantag.¹⁷⁴

Jordbruksverket är den myndighet som ska samordna länsstyrelsernas kontrollverksamhet och även samordna samarbetet med kommissionen.¹⁷⁵

Risiklassificering

Varje anläggning ska riskklassificeras av Jordbruksverket. Det görs i samband med registrering eller godkännande av en anläggning och efter att det har skett någon förändring i verksamheten som påverkar anläggningens riskklass. Jordbruksverket har med stöd från Statens veterinärmedicinska anstalt tagit fram en riskklassmodell som används för både hälsoövervakning och offentlig kontroll. Modellen utgår från anläggningarnas verksamhet enligt registrering i vattenbruksregistret. Riskklassmodellen baseras på kraven i EU:s djurhälsoförfordning och EU:s förfordning om offentlig kontroll och omfattar alla registrerade vattenbruksanläggningar. Anläggningarna klassas i kategorierna hög, medelhög eller låg risk.¹⁷⁶ Kategorierna beskrivs enligt följande.

Risiklass – Hög risk

Verksamheter som bedöms utgöra stor risk för att få in eller sprida sjukdomar placeras i hög risk. Det är oftast anläggningar som för in rom eller levande djur från större områden eller från utlandet. Detta kan vara anläggningar som baserar sin produktion på vild fisk som sedan ska sättas ut i andra områden eller de anläggningar som tar in

¹⁷⁴ Undantagen gäller beslut om att tillfälligt upphäva eller återkalla godkännande av ett avelsprogram enligt artikel 47.1 tredje stycket d i förfordning (EU) 2016/1012, och beslut om att återkalla erkännande av avelsorganisationer eller avelsverksamheter enligt artikel 47.1 tredje stycket e i förfordning (EU) 2016/1012.

¹⁷⁵ 9 § lagen om kontroll av husdjur, m.m. och 11 § förfordningen om kontroll av husdjur, m.m.

¹⁷⁶ Riskklassmodellen beslutad av Jordbruksverket den 3 december 2021, dnr 6.2.17- 20969/2021.

fisk och odlar i kassar. Anläggningar som har haft påvisad förekomst av allvarliga smittsamma sjukdomar ligger också i hög risk under en period för att säkerställa att smittan inte finns kvar.

Riskklass – Medelhög risk

I medelhög risk finns de anläggningar som varken kan klassas som hög risk eller låg risk för att få in eller sprida sjukdomar. Detta kan vara anläggningar som har sättfisk med begränsad utsättning, eller anläggningar där man odlar fisk för konsumtion i landbaserade RAS-anläggningar.

Riskklass – Låg risk

I låg risk placeras oftast blöt- och skaldjursodlingar och fiskodlingar som utgör låg risk för att introducera och sprida sjukdomar. De flesta anläggningar som inte har någon inleverans, eller inleverans av levande djur eller rom från samma vattenområde klassas som lågrisk-anläggningar. Det kan vara t.ex. så kallad ”put and take” vatten eller fiskevårdsområdesföreningar. I låg risk hamnar även de anläggningar som endast är registrerade och som saknar ett krav på godkännande. Dessa anläggningar kontrolleras mer sällan än de anläggningar som omfattas av ett godkännande, och de får ingen hälsokontroll.

Frekvens på den offentliga kontrollen

Vattenbruksanläggningars riskklass styr frekvensen på den offentliga kontrollen. Den gällande frekvensen för godkända vattenbruksanläggningar och grupper av anläggningar är

- minst en gång per kalenderår för anläggningar med *hög risk*,
- minst en gång vartannat kalenderår för anläggningar med *medelhög risk*, och
- minst en gång vart tredje kalenderår för anläggningar med *låg risk*.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Artikel 5 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/160 av den 4 februari 2022 om fastställande av enhetliga minimifrekvenser för viss offentlig kontroll för att verifiera.

Det är samma frekvens på den riskbaserade offentliga kontrollen som för den riskbaserade övervakningen av godkända vattenbruksanläggningar. För anläggningar som *inte* kräver godkännande ska offentlig kontroll ske vart sjätte år.¹⁷⁸

Sambandet mellan offentlig kontroll, övervakning och hälsobesök med provtagning

Som vi har redogjort för ovan är övervakning och offentlig kontroll inte samma sak. Övervakningen syftar till att tidigt upptäcka förekomst av överförbara djursjukdomar och är en viktig del i strategin för sjukdomsbekämpning. Den offentliga kontrollen syftar till att säkerställa efterlevnaden av EU:s lagstiftning på bl.a. djurhälsoområdet. Nedan följer en illustration över hur offentlig kontroll, övervakning och hälsobesök med provtagning förhåller sig till varandra.

1. Steg 1 – offentlig kontroll
 - Steget gäller för alla registrerade eller godkända vattenbruksanläggningar
2. Steg 2 – offentlig kontroll, samt riskbaserad övervakning
 - Steget gäller för alla anläggningar som har ett godkännande med förtecknade arter för förtecknade sjukdomar enligt artikel 9.1 e i EU:s djurhälsoförordning (sjukdom i kategori E179) samt vissa anläggningar med icke-förtecknade arter och vektorarter som inte varit i kontakt med mottagliga arter med särskilt hög risk.
3. Steg 3 – offentlig kontroll, samt riskbaserad övervakning och hälsobesök med provtagning.
 - Steget gäller för alla anläggningar som har ett godkännande med förtecknade arter för sjukdomar som Sverige har fristatus eller utrotningsprogram för.¹⁸⁰

efterlevnaden av unionens djurhälsokrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 1082/2003 och (EG) nr 1505/2006.

¹⁷⁸ Jordbruksverket (2022), dnr 6.2.17-08013/2022, s. 22.

¹⁷⁹ Artikel 2.1 i förordning (EU) 2020/689.

¹⁸⁰ För en illustration av denna trappa i en figur, se Jordbruksverket (2022), dnr 6.2.17-08013/2022, s. 26.

För närmare information om offentlig kontroll och övervakning av djurhälsa hos vattenbruksdjur, bl.a. information om vilka sjukdomar som i Sverige är aktuella för vattenlevande djur och den offentliga kontrollens praktiska genomförande, hänvisar vi till Jordbruksverkets vägledning.¹⁸¹

Avgifter för offentlig kontroll

En vattenbrukare ska betala en årlig samordningsavgift för offentlig kontroll av de vattenbruksanläggningar som denne ansvarar för. Avgiftens storlek beror på anläggningens riskklass och fördelas enligt följande:

- Riskklass 1 hög risk: 11 000 kronor
- Riskklass 2 medelhög risk: 4 500 kronor
- Riskklass 3 låg risk (godkända anläggningar): 1 500 kronor
- Riskklass 3 låg risk (registrerade anläggningar): 500 kronor.

Vattenbrukaren ska också betala kostnaden för Jordbruksverkets kontrollbesök enligt bilaga 2.¹⁸²

Om vattenbrukaren har anläggningar i olika riskklasser ska denne betala den avgift som gäller för den anläggning som tillhör den högsta riskklassen. Om vattenbrukaren har placerats i riskklass 1 som en följd av en sjukdomsutredning och bedriver en vattenbruksverksamhet i riskklass 3 kan Jordbruksverket besluta om att avgiften ska sättas ned till den årliga samordningsavgift som vattenbrukaren haft innan sjukdomsutredningen.¹⁸³

Vid extra utredning eller andra nödvändiga åtgärder som medför merarbete för myndigheten ska en vattenbrukare betala en avgift om 950 kronor per påbörjad timme.¹⁸⁴

Vattenbrukare ska vidare betala en avgift för laboratorieanalyser som består av den faktiska kostnaden för analys samt kostnaden för transporten av prover för laboratorieanalys.¹⁸⁵

¹⁸¹ Jordbruksverket (2022), dnr 6.2.17-08013/2022.

¹⁸² 14 kap. 2 § SJVFS 2019:75. Av bilaga 2 framgår bl.a. timavgifter, lönetillägg och obekvämt arbetstid, restidsavgift m.m.

¹⁸³ 14 kap. 4 och 5 §§ SJVFS 2019:75.

¹⁸⁴ 1 kap. 3 § SJVFS 2019:75.

¹⁸⁵ 1 kap. 5 § SJVFS 2019:75.

En kontroll kan, efter begäran från vattenbrukaren och efter godkännande av Jordbruksverket, ske utanför den vid Jordbruksverket tillämpade normala arbetstiden. Vattenbrukaren ska i sådana fall, utöver den ordinarie kontrollavgiften eller avgiften för extra offentlig kontroll, även betala 3 000 kronor. Tar kontrollen mer än två timmar ska aktören därefter betala 950 kronor per påbörjad timme. Om kontrollen utanför den normala arbetstiden avser flera av de kontrollområden som anges i 1 § så avser avgiften enligt första stycket kostnader för respektive kontrollområde med lika delar.¹⁸⁶

Vattenbrukaren ska vidare betala en avgift på 3 000 kronor vid offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som

1. utförs efter klagomål för att undersöka en påstådd brist, förutsatt att den kontrollen leder till att den bristande efterlevnaden bekräftas,
2. har blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad hos samma aktör påvisats under en offentlig kontroll, och som utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits, eller
3. utförs efter anmälan från vattenbrukaren gällande brister som behöver uppföljning.

Om kontrollen, inklusive för- och efterarbete, tar längre tid än två timmar ska vattenbrukaren betala ytterligare 950 kronor för varje påbörjad timme. Om Jordbruksverket bedömer att den åtgärd som verket har beslutat om kan styrkas på annat sätt än genom kontroll på plats, t.ex. genom intyg, och handläggningen inte överstiger 30 minuter ska vattenbrukaren i stället för dessa avgifter betala 1 250 kronor.¹⁸⁷

¹⁸⁶ 1 kap. 6 § SJVFS 2019:75. Utöver kontrollen av vattenbruksanläggningar kan kontrollen även avse foderanläggningar och ABP-anläggningar, se 1 kap. 1 §.

¹⁸⁷ 1 kap. 7 § SJVFS 2019:75.

Översyn, upphävande och återkallande av godkännanden

Jordbruksverket ska löpande se över de godkännanden av vattenbruksanläggningar som har beviljats. Om myndigheten skulle upptäcka allvarliga brister vid en anläggning gällande efterlevnaden av kraven i artikel 181.1, t.ex. kraven på att ha tillräckliga biosäkerhets- eller övervakningsåtgärder eller kraven på att anläggningens lokaler och utrustning ska vara ändamålsenliga utifrån risken för smittspridning, ska myndigheten inleda ett förfarande för att återkalla godkännandet för anläggningen. Detta gäller under förutsättning att vattenbrukaren inte har lämnat tillräckliga garantier för att bristerna kommer att åtgärdas. Om aktören kan garantera att bristerna kommer att åtgärdas inom rimlig tid ska Jordbruksverket endast tillfälligt upphäva godkännandet istället för att återkalla det.¹⁸⁸

Om Jordbruksverket har återkallat eller tillfälligt upphävt sitt godkännande ska aktören upphöra med verksamheten vid anläggningen.¹⁸⁹

Vid bristande efterlevnad av gällande regelverk avseende djurhälsa m.m. vid vattenbruksanläggningar är även bestämmelserna om åtgärder i EU:s förordning om offentlig kontroll tillämpliga.¹⁹⁰

7.2.5 Att driva vattenbruk enligt djurskyddslagstiftningen

Drift

Allmänna djurskyddskrav

Den som håller djur är skyldig att se till att dessa behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom samt de övriga allmänna bestämmelserna i 2 kap. djurskyddslagen om hur djur ska hanteras, hållas och skötas. Denna skyldighet gäller under hela tiden djuren hålls i fångenskap och är föremål för offentlig kontroll av myndigheterna.

För fisk som hålls i en fiskodling med stöd av ett odlingstillstånd enligt fiskeförordningen finns det mer specifika regler kring hållningen och skötseln i SJVFS 2019:6. Föreskrifterna gäller när fisk hålls för

¹⁸⁸ Artikel 184.1 och 184.2 i EU:s djurhälsoförordning.

¹⁸⁹ Artikel 176.3 i EU:s djurhälsoförordning.

¹⁹⁰ Se t.ex. artikel 138 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

1. livsmedelsproduktion,
2. utplantering, eller
3. avel inför någon av dessa verksamheter.

Där finns krav bl.a. på hur en odling ska utformas och vara placerad så att odlingsförhållandena tillgodoser fiskens artspecifika och åldersmässiga krav på vatten och utrymme, att risken för negativ påverkan på fisken på grund av dåliga väder-, vatten- eller isförhållanden minskas, att tillsyn och skötsel är praktiskt genomförbara och att fisk kan behandlas vid sjukdom och i förebyggande syfte. Vidare finns krav på hur skador och onödig stress ska förebyggas.¹⁹¹ Det finns också krav på att odlingar ska ha ett larmsystem för driftstörningar av olika slag, att det ska finnas en plan för hur djurskyddet ska upprätthållas och att det vid varje fiskodling ska finnas personal som ansvarar för skötsel. Vidare ska personalen som arbetar på en fiskodling uppfylla vissa kompetenskrav.¹⁹² Därutöver finns krav på hur fisk ska skötas, utfordras och hanteras, åtgärder vid sjuklighet, driftstörningar m.m. samt tillsyn och journalföring.¹⁹³

Transport av vattenlevande djur

För transporter av levande djur finns, utöver bestämmelserna i djurskyddslagen, vidare särskilda bestämmelser för transporter av djur som har samband med ekonomisk verksamhet i SJVFS 2019:7.¹⁹⁴ Föreskrifterna gäller för transporter av ryggradsdjur och innehåller såväl allmänna bestämmelser som bestämmelser som specifikt gäller för fisk.¹⁹⁵

Slakt och avlivning vattenlevande djur

När djur förs till slakt och när de slaktas ska de enligt 5 kap. 1 § djurskyddslagen skonas onödigt obehag och lidande. Detsamma gäller när djur avlivas i andra fall. Djuren ska bedövas innan slakt. Det finns spe-

¹⁹¹ 2 kap. 1 och 2 §§ SJVFS 2019:6.

¹⁹² 2 kap. 5, 6 och 8–10 §§ SJVFS 2019:6.

¹⁹³ 3–6 kap. SJVFS 2019:6.

¹⁹⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om transport av levande djur.

¹⁹⁵ Här kan noteras att bestämmelser också finns i rådets förordning (EG) 1/2005.

cifika föreskrifter för slakt och annan avlivning av djur i SJVFS 2019:8 men dessa gäller uttryckligen *inte* för odlad fisk. Det finns dock specifika bestämmelser av gäller akut avlivning av odlad fisk i 9 kap. 25–28 §§, som gäller vid annan avlivning än slakt. Om en vattenbrukare akut måste avliva odlad fisk måste denne välja en avlivningsmetod som antingen

- omedelbart dödar djuret, eller
- snabbt leder till bedövning som varar tills djuret dör och som alltid följs av en metod som leder till döden, eller
- leder till död hos fisk som är bedövad eller sövd.

Om vattenbrukaren väljer strupskärning som metod måste fisken bedövas innan. Efter avlivningen måste vattenbrukaren kontrollera att fisken är död. Enligt Jordbruksverket allmänna råd till denna kontroll kan den göras genom konstaterande av att de rytmiska gälrörelserna och ögonrörelserna har upphört eller att ögonrörelserna när fisken vickas från sida till sida omedelbart och permanent har upphört. Om vattenbrukaren behöver avliva stora mängder fisk snabbt kan koldioxid användas som avlivningsmetod.

Ovan bestämmelser gäller för odlad fisk, men det saknas artspecifika bestämmelser för bedövning och avlivning av fisk.

Djurskyddslagen gäller alla djur som hålls av människan. I förarbetena till lagen anges dock att det är djurs förmåga att känna smärta och uppleva lidande som ska vara vägledande för i vilken grad olika bestämmelser i lagen är tillämpliga. Det betyder att de djur som hålls av människan och som har förmåga att känna smärta och uppleva lidande ska hanteras väl och skonas från onödigt lidande, även vid slakt och avlivning. Det saknas detaljerade bestämmelser om hur kräft- och blötdjur ska hanteras vid slakt och avlivning.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Här kan noteras att bestämmelser också finns i rådets förordning (EG) nr 1099/2009.

Offentlig kontroll

Ansvariga myndigheter

Vilka myndigheter som ansvarar för djurskyddskontrollen framgår av 8 kap. 1 § djurskyddslagen och 8 kap. djurskyddsförordningen. Där framgår att det är *länsstyrelsen* som är den behöriga myndigheten att utöva offentlig kontroll och som huvudregel även annan offentlig verksamhet. Länsstyrelserna får också komma överens om att överföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss verksamhet mellan sig.¹⁹⁷ Det är dock *Jordbruksverket* som

- utför den offentliga kontrollen av artikel 8 i förordning (EG) nr 1099/2009¹⁹⁸ och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen, och
- tillfälligt eller slutligt ska återkalla kompetensbevis i enlighet med 8 kap. 9 a och 9 b §§ djurskyddslagen.^{199,200}

Vidare är det *Livsmedelsverket* som utövar den offentliga kontrollen av artikel 12 i förordning (EG) nr 1099/2009.²⁰¹ Därutöver ska Livsmedelsverket utöva viss djurskyddskontroll på slakterier.²⁰²

Jordbruksverket ska samordna övriga kontrollmyndigheter och samarbetet och kontakterna med kommissionen.²⁰³

Avgifter för den offentliga kontrollen

Avgift för kostnader för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska tas ut av den kontrollerande myndigheten. Timkostnad ska debiteras med 910 kr/timme. Minst 30 minuter ska debiteras, därefter debiteras för varje påbörjad 30-minutersperiod. Vid debitering ska kostnaden för restiden fördelas mellan kontrollobjekten.²⁰⁴

¹⁹⁷ 8 kap. 6 § djurskyddsförordningen.

¹⁹⁸ Att produkter som saluförs eller annonseras ut som fixerings- eller bedövningsutrustning får endast säljas när de åtföljs av lämpliga bruksanvisningar på ett sätt som garanterar optimala förhållanden för djurskydd.

¹⁹⁹ Kompetensbevis för personal som deltar i avlivning som utfärdas med stöd av förordning (EG) nr 1099/2009, och för skötare som utfärdas med stöd av förordning (EG) nr 1/2005, vid transporter.

²⁰⁰ 8 kap. 8 § djurskyddsförordningen.

²⁰¹ Innehåll i hälsointyg som åtföljer kött som importeras från tredjeländer.

²⁰² Se 8 kap. 9 § djurskyddsförordningen.

²⁰³ 8 kap. 10 § djurskyddsförordningen.

²⁰⁴ 14 och 15 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter om offentlig kontroll på djurskyddsområdet. Ytterligare relevanta bestämmelser finns i föreskrifterna.

Återkallelse av tillstånd och förbud m.m.

Förbud mot att använda utrymme som inte förprovats

Som framgått av avsnitt 6.3.5 så finns det ett krav på förprovning av djurs förvaringsutrymmen i vissa fall och för vattenbruksverksamhet med fisk gäller det kravet under förutsättning att årsproduktionen förväntas uppgå till 35 ton eller mer. Utredningen kan konstatera att det är osäker om andra djur som föds upp i vattenbruk än fiskar omfattas av djurskyddslagstiftningen. För det fall de skulle anses göra det, gäller dock kravet på förprovning utan begränsning. Om en förprovningspliktig åtgärd vidtas utan att en förprovning har skett ska länsstyrelsen besluta om förbud mot att använda utrymmet för att hysa djur. Detta gäller dock inte om länsstyrelsen finner att utrymmet kan godkännas i efterhand.²⁰⁵

Transportörstillstånd och godkännande av transportmedel

Åtgärder vid bristande efterlevnad av regelverket kring transport av levande djur finns endast i EU:s förordning om offentlig kontroll. Där framgår att behöriga myndigheter, dvs. Jordbruksverket och länsstyrelsen, bl.a. kan beordra att registreringen eller godkännandet för den berörda anläggningen, anordningen, installationen eller transportmedlet återkallas tillfälligt eller slutgiltigt, eller att en transportörs tillstånd eller förarens kompetensbevis återkallas tillfälligt eller slutgiltigt.²⁰⁶ För att vidta en sådan åtgärd krävs att

- bristande efterlevnad kan konstateras, och
- åtgärden anses lämplig för att förmå den berörda aktören att åtgärda den bristande efterlevnaden eller att förebygga ytterligare upprepning.²⁰⁷

Ett intyg om godkännande av transportmedel avsett att transportera levande djur ska upphöra att gälla så snart transportmedlet ändras eller byggs om på ett sätt som påverkar djurens välbefinnande.²⁰⁸

²⁰⁵ 6 kap. 2 § djurskyddslagen och 6 kap. 4 § djurskyddsförordningen. Sanktioner och straff beskrivs i avsnitt 8.2.2.

²⁰⁶ Artikel 138.2 j i EU:s förordning om offentlig kontroll.

²⁰⁷ Artikel 138.1 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

²⁰⁸ Artikel 18.2 i förordning (EG) nr 1/2005 och 1 kap. 8 § första stycket 4 SJVFS 2019:7.

Omhändertagande av djur

Den som inte sköter sin djurhållning kan få sina djur omhändertagna. Länsstyrelsen ska, enligt 9 kap. 5 § djurskyddslagen, besluta att djur ska omhändertas om

1. djuret otillbörligt utsätts för lidande och detta inte rättas till efter tillsägelse av kontrollmyndigheten,
2. ett beslut som har meddelats enligt 8 kap. 9 § inte följs och beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, eller
3. ett beslut om djurförbud enligt 1 § eller ett beslut om avveckling av djurinnehav enligt 3 § inte följs.

Vidare ska länsstyrelsen eller Polismyndigheten enligt 9 kap. 6 § djurskyddslagen besluta att *omedelbart* omhänderta djur utan att ägaren fått en tillsägelse om att vidta rättelse, om det är utsatt för lidande och om

1. det bedöms vara utsiktslöst att lidandet för djuret blir avhjälp, eller
2. ägaren till djuret är okänd eller inte kan nås, eller
3. det i övrigt bedöms vara absolut nödvändigt från djurskyddssynpunkt.

Polismyndigheten får vidare omedelbart omhänderta djur utan att ovan förutsättningar är uppfyllda om djuren hålls i strid med ett beslut om djurförbud. Om ett beslut om omedelbart omhändertagande har meddelats av Polismyndigheten, ska myndigheten skyndsamt informera länsstyrelsen om beslutet. Länsstyrelsen ska skyndsamt pröva om beslutet ska fortsätta att gälla. Den beslutande myndigheten ska ansvara för att omhändertagandet verkställs. Om länsstyrelsen beslutar att Polismyndighetens beslut om omhändertagande ska fortsätta att gälla, ska länsstyrelsen skyndsamt ta över ansvaret för att beslutet verkställs.

Sedan djur har omhändertagits ska länsstyrelsen enligt 9 kap. 8 § djurskyddslagen snarast besluta om att djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas. Om det inte går att verkställa ett beslut om att ett omhändertaget djur ska säljas eller överlåtas, får länsstyrelsen i stället besluta att djuret ska avlivas.

Kostnaden för omhändertagande av djur ska slutligt betalas av den som åtgärden har riktats mot om det inte finns särskilda skäl för annat, se 9 kap. 9 § djurskyddslagen.

Om ett djur påträffas så svårt sjukt eller skadat att det bör avlivas omedelbart, får det avlivas av en veterinär eller polisman, även om djurägaren inte kan kontaktas. I brådskande fall får även någon annan genast avliva djuret, se 9 kap. 4 § djurskyddslagen.

Djurförbud

Den som inte sköter sin djurhållning kan vidare, i särskilt allvarliga fall, förbjudas att hålla djur. Enligt 9 kap. 1 § djurskyddslagen *ska* länsstyrelsen besluta om förbud att ha hand om djur för en *fysisk person* som

1. allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur,
2. har misshandlat ett djur,
3. inte följer ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat enligt 8 kap. 9 § om beslutet är av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt,
4. har varit föremål för upprepade beslut enligt 8 kap. 9 §, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt,
5. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till djurplågeri eller grovt djurplågeri enligt 16 kap. 13 § brottsbalken,
6. genom en dom som har fått laga kraft eller genom ett godkänt strafföreläggande har befunnits skyldig till brott enligt 10 kap. 1–5 §§ eller ålagts företagsbot för sådant brott, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt, eller
7. genom ett beslut som en kontrollmyndighet har meddelat med stöd av 10 kap. 6 a § har ålagts sanktionsavgift, om ett djurförbud är befogat från djurskyddssynpunkt.

Djurförbud ska dock inte beslutas om det är sannolikt att den omständighet som annars ska leda till djurförbud inte kommer att upprepas.

Ett djurförbud får enligt 9 kap. 2 § djurskyddslagen avse alla djurslag eller begränsas till ett eller flera djurslag. Ett djurförbud får också avse förbud att ha hand om fler än ett visst antal djur eller andra begränsningar i rätten att ha hand om djur. Ett djurförbud kan gälla för en viss tid eller tills vidare och länsstyrelsen ska upphäva förbudet om det inte längre behövs.

Av 9 kap. 3 § följer att om den som meddelas djurförbud äger eller håller djur, ska länsstyrelsen samtidigt förelägga honom eller henne att inom en viss tid göra sig av med det eller de djur som omfattas av djurförbudet, under förutsättning att dessa inte redan har omhändertagits.

7.2.6 Att driva vattenbruk enligt livsmedelslagstiftningen

Drift

Spårbarhet för livsmedel

Livsmedel, livsmedelsproducerande djur och alla andra ämnen som är avsedda för eller kan antas ingå i ett livsmedel ska kunna spåras på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. En livsmedelsföretagare ska kunna ange alla personer från vilka de har erhållit ett foder, ett livsmedelsproducerande djur eller ett ämne som är avsett för eller som kan antas ingå i ett livsmedel. Det ska för detta syfte finnas ett system för att på begäran kunna lämna denna information till behöriga myndigheter. Vidare ska vattenbrukare ha ett system för att kunna identifiera de andra företag som har erhållit deras produkter. Denna information ska göras tillgänglig för de behöriga myndigheterna på begäran. Livsmedel som släpps eller sannolikt kommer att släppas ut på marknaden inom EU skall vara lämpligt märkta eller identifierade för att underlätta spårbarheten.²⁰⁹

Skylldigheter vid bristande livsmedelssäkerhet

Om en vattenbrukare anser eller har skäl att anta att ett livsmedel som företagaren har importerat, producerat, bearbetat, framställt eller distribuerat inte uppfyller kraven för livsmedelssäkerhet ska denne omedelbart inleda förfaranden för att dra tillbaka detta livsmedel

²⁰⁹ Artikel 18 i förordning (EG) nr 178/2002.

från marknaden och informera de behöriga myndigheterna. Om produkten kan ha nått konsumenten ska företagaren på ett effektivt och noggrant sätt informera konsumenterna om varför livsmedlet dragits tillbaka från marknaden, och vid behov återkalla livsmedel som konsumenterna redan har erhållit, om andra åtgärder är otillräckliga för att upprätthålla en hög hälsoskyddsnivå. Vattenbrukare ska också omedelbart informera de behöriga myndigheterna om företagaren anser eller har skäl att anta att livsmedel som släppts ut på marknaden kan vara skadliga för människors hälsa.²¹⁰

Hygienkrav

Vattenbrukare som bedriver livsmedelsföretag i primärproduktion måste se till att verksamheten hela tiden uppfyller de allmänna hygienkraven i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 och de särskilda hygienkraven i förordning (EG) nr 853/2004. Vattenbrukare som bedriver livsmedelsföretag i senare led måste se till att verksamheten hela tiden uppfyller de allmänna hygienkraven i bilaga II till förordning (EG) nr 852/2004 och de särskilda hygienkraven i förordning (EG) nr 853/2004. Ytterligare bestämmelser om hygienkrav för livsmedel finns i LIVSFS 2005:20²¹¹.

Om livsmedelsinformation till konsumenterna

Konsumenterna får inte vilseledas genom det sätt som livsmedel märks, marknadsförs och presenteras.²¹² Ett grundläggande syfte med att tillhandahålla livsmedelsinformation är att uppnå en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och intressen genom att ge slutkonsumenterna möjlighet att göra informerade val och använda livsmedel på ett säkert sätt, särskilt utifrån hälsomässiga, ekonomiska, miljömässiga, sociala och etiska överväganden.²¹³ Närmare bestämmelser om livsmedelsinformation i allmänhet finns i förordning (EU) nr 1169/2011. I förordning (EU) nr 1379/2013 finns bestämmelser om konsumentinformation vad gäller just fiske- och vattenbruksprodukter.²¹⁴

²¹⁰ Artikel 19 i förordning (EG) nr 178/2002.

²¹¹ Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien.

²¹² Artikel 16 i förordning (EG) nr 178/2002.

²¹³ Artikel 3.1 i förordning (EU) nr 1169/2009.

²¹⁴ Se artiklarna 35–39.

Vad gäller musslor ska en särskild registreringshandling följa med partiet när en producent levererar *små mängder* musslor *till lokala detaljhandelsanläggningar*. Producenten ska skicka en kopia av varje registreringshandling till Livsmedelsverket. Dessutom ska producenten själv spara en kopia av registreringshandlingen i minst ett år från leveransdatum. Registreringshandlingen ska innehålla information om:

- producentens namn,
- datum för upptagningen,
- produktionsområdets läge, beskrivet så detaljerat som möjligt,
- produktionsområdets hygieniska status,
- arten av mussla och kvantiteten, och
- vem som är mottagare av partiet.²¹⁵

Vidare ska vattenbrukaren, vid leverans av levande musslor, tydligt informera konsumenten eller den mottagande detaljhandelsanläggningen om att musslor ska vara levande vid förtäring eller inför tillagning.²¹⁶

Offentlig kontroll

Ansvariga myndigheter

Den offentliga kontrollen på livsmedelsområdet utövas av Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Det är som utgångspunkt den myndighet som prövar frågor om godkännande eller registrering som utövar den offentliga kontrollen av en viss anläggning. Som huvudregel gäller också att den myndighet som utövar offentlig kontroll också utför annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen.²¹⁷ Det innebär som huvudregel att

- anläggningar som kräver ett godkännande på grund av att de hanterar animaliska produkter kontrolleras av *Livsmedelsverket*,

²¹⁵ 69 § LIVSFS 2005:20.

²¹⁶ 70 § LIVSFS 2005:20.

²¹⁷ 11 § livsmedelslagen och 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen.

- anläggningar i primärproduktion och som endast utför primärproduktion kontrolleras av *länsstyrelsen* och att
- anläggningar med verksamhet i leden efter primärproduktion men som inte kräver godkännande kontrolleras av *kommunen*.

Den myndighet som prövar godkännande av en anläggning prövar även frågor om återkallande eller tillfälligt upphävande av godkännande i enlighet med bestämmelserna i EU:s förordning om offentlig kontroll.²¹⁸

En kommunal nämnd utövar vidare offentlig kontroll av en verksamhet som *inte* behöver registreras och som tillverkar, förädlar eller distribuerar material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.²¹⁹

Det är Livsmedelsverket som samordnar den offentliga kontrollen på nationell nivå. Länsstyrelserna samordnar kommunernas kontrollverksamhet inom länet. Livsmedelsverket och länsstyrelserna ska lämna råd, stöd och vägledning i kontrollverksamheten.²²⁰

Flytt av kontrollansvar

Det är möjligt att flytta ansvaret för prövning och kontroll av verksamheter mellan ansvariga myndigheter. Livsmedelsverket har möjlighet att efter samråd besluta om att flytta ansvaret för kontrollen av en viss anläggning mellan myndigheten och en kommun.²²¹ Vidare kan Livsmedelsverket ansöka hos regeringen om att få ta över ansvaret för den offentliga kontrollen och den offentliga verksamheten från en kommun som grovt eller under en längre tid har åsidosatt sina skyldigheter i det avseendet.²²²

Om kontrollen av verksamheten har flyttats över från Livsmedelsverket till en kommunal nämnd är det den kommunala nämnden som ska pröva frågan om godkännande. Däremot får en kommunal nämnd inte utfärda nya godkännanden eller pröva frågan om godkännande vid ägarbyte. På samma vis gäller att om verksamheten flyttats över från en kommunal nämnd till Livsmedelsverket är det Livsmedelsverket

²¹⁸ 24 § livsmedelsförordningen.

²¹⁹ 25 § livsmedelsförordningen.

²²⁰ 12 § livsmedelslagen och 28–29 §§ livsmedelsförordningen.

²²¹ 15 och 16 §§ livsmedelslagen.

²²² 17 § livsmedelslagen.

som ska pröva frågor om godkännande och registrering. Beslut om överflyttning av kontrollansvar gäller för varje enskild anläggning.²²³

Kontrollens utformning och riskklassning

Den offentliga kontrollen av livsmedelsanläggningar och livsmedelsföretagare är riskbaserad och varje anläggning riskklassificeras efter en riskvärdering av den aktuella anläggningen. Denna klassificering avgör hur frekvent den offentliga kontrollen sker.

Inom primärproduktionen, som utredningen i denna del fokuserar på, finns en modell för riskklassificering som är gemensam för livsmedels- och foderanläggningar. Det går till på så sätt att anläggningar tilldelas en prioritetsklass och en erfarenhetsklass. Dessa kopplas sedan ihop med prioritets- och erfarenhetsmatris, som används för att klassa branscher och enskilda företag. Den klassning som görs i samband med registreringen är en initial klassning som ska justeras om länsstyrelsen får ny information och baserat på resultat från utförda kontroller. Eftersom en livsmedelsföretagare som håller livsmedelsproducerande djur både räknas som livsmedelsföretagare och som foderföretagare, eftersom djuren utfodras, så gäller klassningen hela anläggningen och både livsmedel och foder.

Prioritetsklassen är ett hjälpmedel för att prioritera livsmedels- och foderkontrollen så att den gör störst nytta. Branscher rangordnas efter branschpoäng och branschens storleksklass. Prioritetsklasserna indelas i klass 1–4 och ju högre prioritetsklass desto högre frekvens på den offentliga kontrollen. Anläggningar i prioritetsklass 1 kontrolleras således oftast. Tvåskaliga blötdjur har prioritetsklass 2 medan odlade fisk- och krätdjur har prioritetsklass 3.

Erfarenhetsklass tar hänsyn till om en företagare är ansluten till ett kvalitetssäkringssystem. De som är anslutna till väl fungerande system får i regel lägre kontrollprioritet. Erfarenhetsmodulen rangordnar kvalitetssäkringssystemen i fyra erfarenhetsklasser, där A är högsta klass och D är lägsta. För tvåskaliga blötdjur samt fisk- och krätdjur finns inget bedömt kvalitetssäkringssystem. De anläggningar som inte är anslutna till något system placeras automatiskt i erfarenhetsklass D.

²²³ 15 § livsmedelslagen.

När prioritets- och erfarenhetsklass kopplas samman sker det i en prioritets- och erfarenhetsmatris där anläggningar tilldelas en viss färg från rött till grönt. Färgen avgör vilken kontrollfrekvens som anläggningen kommer att ha.

Om länsstyrelsen får ny information om anläggningen eller andra erfarenheter efter utförd foder- och livsmedelskontroll som har betydelse för klassningen, ska anläggningen klassas om. Omklassningen är viktig för att kontrollen ska kunna styras till de anläggningar där kontrollbehovet är som störst och är en del av registervården.

Avgifter för Livsmedelsverkets kontroll

Livsmedelsanläggningar som omfattas av artikel 79.1 och 2²²⁴ i EU:s förordning om offentlig kontroll ska, med undantag för bl.a. slakterianläggningar, betala en avgift till Livsmedelsverket för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll med 1 900 kronor per timme.²²⁵

Övriga livsmedelsanläggningar ska betala en avgift till Livsmedelsverket för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll med 1 970 kronor per timme.²²⁶

För offentlig kontroll som ursprungligen *inte* var planerad och annan offentlig verksamhet som hänger samman med sådan kontroll ska livsmedelsanläggningar betala avgift med 1 900 kronor per timme.²²⁷

För slakterianläggningar gäller särskilda bestämmelser om avgift för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt följande

- Slaktvolym överstigande 1 000 ton och där Livsmedelsverket har ständig närvaro: 1 090 kronor per timme för offentlig veterinär och 900 kronor per timme för officiell assistens.
- Slaktvolym upp till 1 000 ton och där Livsmedelsverket har ständig närvaro: 1 450 kronor per timme för officiell veterinär och 1 260 kronor per timme för officiell assistent.

²²⁴ Artikel 79.1 och 2 gäller obligatoriska avgifter eller pålagor för offentlig kontroll av djur och varor vid gränskontrollstationer eller vid andra kontrollställen.

²²⁵ 4 kap. 1 § LIVSFS 2021:8.

²²⁶ 4 kap. 2 § LIVSFS 2021:8.

²²⁷ 4 kap. 3 § LIVSFS 2021:8.

- Oavsett slaktvolym där Livsmedelsverket *inte* har ständig närvaro: 1 880 kronor i inställelseavgift för varje besök och 1 090 kronor per timme.

Ändring av registreringar och godkännanden samt förbud m.m.

Återkallelse av godkännande eller registrering

Åtgärder vid bristande efterlevnad av livsmedelslagstiftningen regleras i EU:s förordning om offentlig kontroll. Där framgår att behöriga myndigheter, dvs. länsstyrelsen, kommunen eller Livsmedelsverket, kan beordra att en registrering eller ett godkännande av en livsmedelsanläggning återkallas tillfälligt eller slutgiltigt.²²⁸ För att vidta en sådan åtgärd krävs att

- bristande efterlevnad kan konstateras, och
- åtgärden anses lämplig för att förmå livsmedelsföretagaren att åtgärda den bristande efterlevnaden eller att förebygga ytterligare upprepning.²²⁹

Om Livsmedelsverket har dragit tillbaka sitt godkännande av en livsmedelsanläggning ska livsmedelsföretagaren upphöra med driften vid denna.²³⁰

Avregistrering

De behöriga myndigheterna ska ha en aktuell förteckning över de livsmedelsföretagare som har registrerats. En livsmedelsanläggning ska avregistreras om förutsättningarna för registreringen inte längre finns. Det kan t.ex. vara fallet om en livsmedelsföretagare begär avregistrering, om myndigheten konstaterat att verksamheten upphört eller om anläggningen ändrat inriktning så att den numera omfattas av krav på provning av godkännande.

Kontrollmyndigheterna ska enligt artikel 10.2 i EU:s förordning om offentlig kontroll upprätta en förteckning över aktörer och hålla den uppdaterad. Om det inte längre bedrivs verksamhet i något led av

²²⁸ Artikel 138.2 j i EU:s förordning om offentlig kontroll.

²²⁹ Artikel 138.1 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

²³⁰ Artikel 4.4 i förordning (EG) nr 853/2004.

produktions-, bearbetnings- eller distributionskedjan för livsmedel räknas inte anläggningen som en enhet i ett livsmedelsföretag. Kontrollmyndigheten saknar då grund för att ha anläggningen registrerad eller godkänd. Anläggning ska då avregistreras alternativt ska godkännandet återkallas.

Förbud

Under vissa förutsättningar kan kontrollmyndigheten besluta att förbjuda en vattenbrukare att släppa ut livsmedel på marknaden. Så är fallet om livsmedlet

1. inte uppfyller de krav och villkor som har föreskrivits eller beslutats med stöd av 6 § 2 och 3 samt 8 §,
2. har handhåfts eller tidigare släppts ut på marknaden i en anläggning som inte har godkänts enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § eller registrerats enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar,
3. inte har godkänts eller anmälts i enlighet med de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller i enlighet med de EU-bestämmelser som lagen kompletterar eller inte uppfyller villkoren i ett godkännande eller tillstånd,
4. innehåller ämnen som inte har godkänts eller som har förbjudits i enlighet med de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller i enlighet med de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, eller
5. innehåller ämnen i en halt som överskrider gränsvärden som har föreskrivits med stöd av lagen eller i de EU-bestämmelser som lagen kompletterar.²³¹

Om det behövs för att skydda människors liv eller hälsa eller annars för att tillgodose konsumentintresset, får kontrollmyndigheten besluta om

²³¹ 10 § livsmedelslagen.

1. förbud mot eller villkor för handhavande, införsel till landet eller utsläppande på marknaden av livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,
2. märkning och presentation av livsmedel eller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,
3. livsmedels beskaffenhet eller beteckning,
4. användning av vara, ämne eller utrustning vid handhavande av livsmedel eller tillsammans med livsmedel,
5. läkarundersökning eller annan hälsokontroll av personal som är sysselsatt med livsmedelsverksamhet och om personalhygien i övrigt inom sådan verksamhet, och
6. förbud mot återutförsel av livsmedel som förvaras på en gränskontrollstation eller ett tullager eller i en frizon.²³²

Särskilda ingripanden

En kontrollmyndighet får ta hand om en vara som har släppts ut på marknaden eller som uppenbart är avsedd att släppas ut på marknaden i strid med ett meddelat föreläggande eller förbud.²³³

7.2.7 Att driva vattenbruk enligt foderlagstiftningen

Drift

Vattenbrukaren som är foderföretagare ska se till att alla steg i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan som de ansvarar för genomförs i enlighet med gällande lagstiftning på EU-nivå och nationell nivå, i synnerhet relevanta hygienkrav.²³⁴ Foder får inte ges åt livsmedelsproducerande djur om det inte är säkert, vilket det inte är om det kan ha en negativ effekt på människor eller djurs hälsa eller om det leder till att livsmedel från livsmedelsproducerande djur inte är säkert som människoföda.²³⁵

²³² 6 § livsmedelslagen.

²³³ 24 § livsmedelslagen.

²³⁴ Artikel 17 i förordning (EG) nr 178/2002 och artikel 4 i förordning (EG) nr 183/2005.

²³⁵ Artikel 15 p. 1–2 i förordning (EG) nr 178/2002.

Foderföretagare i primärproduktionen ska se till att verksamheten styrs och genomförs på ett sätt som förebygger, undanröjer eller minskar faror som kan äventyra fodersäkerheten. Åtgärder ska vidtas för att kontrollera farlig kontaminering och för att djurhälsa och miljö säkerställs. Vid behov ska åtgärder vidtas för att se till att lokaler och utrustning för bl.a. lagring av foder hålls rena och om nödvändigt desinficeras.²³⁶ Foderföretagare ska på lämpligt sätt föra och bevara journaler med uppgifter om de åtgärder som vidtagits för att kontrollera faror som kontrollmyndigheterna ska ges tillgång till.²³⁷

En foderföretagare ska omedelbart informera kontrollmyndigheterna om denne anser eller har skäl att anta att ett foder släppts ut på marknaden som inte uppfyller kraven för fodersäkerhet.²³⁸

För foderföretagare i senare led än primärproduktionen är ytterligare bestämmelser tillämpliga, bl.a. vad gäller hygien.²³⁹

Spårbarhet, rapportering och provtagning

Foder ska kunna spåras i alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan och en foderföretagare ska kunna ange alla personer från vilka de har erhållit ett foder. För detta syfte ska det finnas ett system och informationen ska göras tillgänglig för kontrollmyndigheterna på begäran.²⁴⁰

För foderföretagare i senare led finns krav på spårbarhet, rapportering och provtagning av foder i 3–4 kap. SJVFS 2018:33.²⁴¹

Offentlig kontroll

I det följande ges en beskrivning av den offentlig kontrollen av foderanläggningar.

²³⁶ Bilaga I, del A, avsnitt I till förordning (EG) nr 183/2005.

²³⁷ Bilaga I, del A, avsnitt II till förordning (EG) nr 183/2005.

²³⁸ Artikel 20.3 i förordning (EG) nr 178/2002.

²³⁹ Bilaga II till förordning (EG) nr 183/2005.

²⁴⁰ Artikel 18 i förordning (EG) nr 178/2002.

²⁴¹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om foder.

Ansvarig myndighet

Den offentliga kontrollen av foderanläggningar utövas som huvudregel av *Jordbruksverket*.²⁴² *Länsstyrelsen* ska dock utöva offentlig kontroll som hänger samman med kontrollen, när kontrollen avser foderföretag i primärproduktionen av foder.²⁴³ Jordbruksverket ska samordna kontrollverksamheten och ska lämna stöd, råd och vägledning.²⁴⁴

Flytt av kontrollansvar

Jordbruksverket får överlämna offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen till länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö och Statens veterinärmedicinska anstalt. När Jordbruksverket överlämnat sådana uppgifter är dessa myndigheter behöriga att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.²⁴⁵

Avgifter för kontrollen

Vattenbrukaren som är föremål för planerad offentlig kontroll av en foderanläggning i primärproduktion behöver inte betala någon avgift.²⁴⁶ Om det krävs extra kontroller på grund av att lagstiftning inte har följts tar länsstyrelsen däremot ut avgifter.²⁴⁷

Kontrollens utformning

Offentlig kontroll genomförs av Jordbruksverket enligt en årligen upprättad kontrollplan för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Extra offentlig kontroll kan genomföras som uppföljning eller vid misstanke om bristande

²⁴² 12 § lagen om foder och animaliska biprodukter och 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

²⁴³ 12 b § förordningen om foder och animaliska biprodukter och 3 kap. 1 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

²⁴⁴ 13 § lagen om foder och animaliska biprodukter och 16 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

²⁴⁵ 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

²⁴⁶ 3 § förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

²⁴⁷ 3 kap. 4 § SJVFS 2007:21.

efterlevnad av de grundläggande bestämmelserna. Vid den offentliga kontrollen som utförs av Jordbruksverket kan länsstyrelsen medverka för att bevaka smittskyddet i länet.²⁴⁸

Länsstyrelserna som utövar offentlig kontroll ska varje år fastställa en plan för det kommande verksamhetsårets offentliga kontroll som ska omfatta kontrollens omfattning och planerad provtagning. Varje år bör minst en procent av primärproducenternas foderanläggningar kontrolleras med utgångspunkt i utförd riskanalys.²⁴⁹

Den offentliga kontrollen är riskbaserad och utgår ifrån en anläggnings riskklassning. En foderanläggning i primärproduktion har samma riskklassning som livsmedelsanläggningen. Vi hänvisar därför till avsnitt 7.2.6 för utförligare information.

Upphävande och återkallande av registrering eller godkännande

Länsstyrelsen eller Jordbruksverket ska tillfälligt upphäva en registrering eller ett godkännande av en, flera eller alla av en foderanläggnings verksamheter när det påvisas att anläggningen inte längre uppfyller de villkor som gäller för verksamheterna. Ett sådant upphävande ska gälla tills anläggningen åter uppfyller villkoren. När villkoren inte uppfylls inom ett år ska registreringen eller godkännandet återkallas.²⁵⁰

Återkallelse av en registrering eller ett godkännande av en eller flera av en foderanläggnings verksamheter ska ske om

- a) anläggningen upphör med en eller flera av sina verksamheter,
- b) det påvisas att anläggningen under ett år inte har uppfyllt de villkor som gäller för dess verksamhet,
- c) länsstyrelsen eller Jordbruksverket konstaterar allvarliga brister eller vid upprepade tillfällen varit tvungen att stoppa produktionen vid en anläggning och foderföretagaren fortfarande inte kan lämna tillräckliga garantier för den framtida produktionen.²⁵¹

²⁴⁸ 2 kap. 1 §§ SJVFS 2007:21 med tillhörande allmänt råd.

²⁴⁹ 3 kap. 1 § med tillhörande allmänt råd och 3 kap. 2 § SJVFS 2007:21.

²⁵⁰ Artikel 14 i förordning (EG) nr 183/2005.

²⁵¹ Artikel 15 i förordning (EG) nr 183/2005.

Övriga åtgärder vid bristande efterlevnad

Vid bristande efterlevnad av gällande regelverk avseende foder är även bestämmelserna om åtgärder i EU:s förordning om offentlig kontroll tillämpliga.²⁵²

7.2.8 Att driva vattenbruk enligt lagstiftningen om animaliska biprodukter

Drift

Insamling och identifiering beträffande kategori och transport

Animaliska biprodukter delas in i tre olika kategorier, kategori 1–3, utifrån graden av risk för människors och djurs hälsa. Till kategori 3 hör bl.a.

- vattenlevande djur och delar av sådana djur, med undantag av havslevande däggdjur, som inte visat några tecken på sjukdomar som kan överföras till människor eller djur,
- animaliska biprodukter från vattenlevande djur från anläggningar som tillverkar produkter som är avsedda att användas som livsmedel,
- skal från skaldjur med mjuka vävnader eller kött som inte har visat några tecken på sådana sjukdomar som kan överföras till människor eller djur, och
- ryggradslösa vattenlevande djur med undantag av arter som är patogena för människor eller djur.²⁵³

Den vattenbrukare som är driftansvarig vid en anläggning där animaliska produkter framställs och som omfattas av den EU-rättsliga regleringen²⁵⁴ ska identifiera de animaliska biprodukterna och se till att de hanteras i enlighet med gällande regelverk.²⁵⁵

Insamling, identifiering och transport ska ske utan onödigt dröjsmål och under sådana förutsättningar att risker för människors och

²⁵² Se t.ex. artikel 138 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

²⁵³ Artiklarna 7–10 i förordning (EG) 1069/2009.

²⁵⁴ Tillämpningsområdet framgår av artikel 2 i förordning (EG) 1069/2009.

²⁵⁵ Artikel 4.1 i förordning (EG) 1069/2009.

djurs hälsa undviks. Vid transport ska vattenbrukaren se till att ett handelsdokument alternativt ett hälsointyg följer med om inte undantag finns, t.ex. för transporter inom en medlemsstat.²⁵⁶ Antingen kan standardiserade handelsdokument enligt förordning (EU) nr 142/2011 eller det som anges i bilaga 3 till SJVFS 2006:84²⁵⁷ användas.²⁵⁸

Användning och bortskaffande

Hur animaliska biprodukter får användas, speciellt vad gäller användning som foder till djur, regleras i artikel 11 i förordning (EG) 1069/2009.

Hur animaliska biprodukter ska bortskaffas beror på vilken kategori dessa tillhör. Kategori 3-material kan bortskaffas t.ex. genom förbränning eller genom deponi efter bearbetning. Det kan också ensileras, komposteras eller omvandlas till biogas. Materialet kan vidare användas för tillverkning av foder under vissa förutsättningar.²⁵⁹ Tillstånd till nedgrävning av animaliska biprodukter kan ges av Jordbruksverket, se avsnitt 6.3.9.

I väntan på borttransport ska kadaver och delar av djur i primärproduktion, och hos andra djurhållare, förvaras på ett sådant sätt att de inte kan utgöra en smittrisk. Det ska ske bl.a. genom att vilda djur hindras från att komma åt materialet och genom att det förvaras åtskilt från djurhållarens levande djur så att transportören inte behöver komma i kontakt med dessa.²⁶⁰

Spårbarhet

Den driftansvariga vattenbrukaren som t.ex. sänder animaliska biprodukter, ska föra register över sändningarna och de åtföljande handelsdokumenten eller hälsointygen. Det ska också finnas system och rutiner för att identifiera driftansvariga som animaliska biprodukter har skickats till. Informationen ska göras tillgänglig för den kontrollerande myndigheten på begäran.²⁶¹

²⁵⁶ Artikel 21 i förordning (EG) 1069/2009.

²⁵⁷ Statens jordbruksverks föreskrifter om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

²⁵⁸ 2 kap. 8 a § SJVFS 2006:84.

²⁵⁹ Artikel 14 i förordning (EG) 1069/2009.

²⁶⁰ 2 kap. 2 § SJVFS 2006:84.

²⁶¹ Artikel 22 i förordning (EG) 1069/2009.

Hantering av animaliska biprodukter i livsmedelsföretag

Behandling, bearbetning eller lagring av animaliska biprodukter i anläggningar som har godkänts eller registrerats som en livsmedelsanläggning, se avsnitt 7.2.6, ska ske under sådana villkor att korskontaminering förebyggs och vid behov göras i en särskild del av anläggningen.²⁶²

Egenkontroll

Den driftansvariga vattenbrukaren ska i sin anläggning inrätta, tillämpa och upprätthålla egenkontroller för att övervaka efterlevnaden av regelverket kring hanteringen av animaliska biprodukter. Om sådana produkter misstänks eller påvisas inte följa regelverket ska vattenbrukaren se till att de inte avsänds från anläggningen i något annat syfte än för att bortskaffas.²⁶³

Offentlig kontroll

Regleringen av tillsyn och offentlig kontroll på anläggningar som hanterar animaliska biprodukter är densamma som för foderanläggningar.

Ansvarig myndighet

Den offentliga kontrollen av foderanläggningar och anläggningar som hanterar animaliska biprodukter utövas som huvudregel av *Jordbruksverket*.²⁶⁴ Det är dock *kommunen* som ska utöva den offentliga kontrollen av bl.a.

1. nedgrävning av animaliska biprodukter,
2. förvaring av animaliska biprodukter i primärproduktionen,
3. förbränningsanläggningar som förbränner animaliska biprodukter i primärproduktionen.²⁶⁵

²⁶² Artikel 26 i förordning (EG) 1069/2009.

²⁶³ Artikel 28 i förordning (EG) 1069/2009.

²⁶⁴ 12 § lagen om foder och animaliska biprodukter och 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

²⁶⁵ 12 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

Länsstyrelsen ska utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen som avser foderföretag i primärproduktion av foder. Länsstyrelsen ansvarar även för kontrollen när det gäller insamling, omlastning och transport av animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är matavfall.²⁶⁶

Livsmedelverket ansvarar för kontrollen när det gäller hantering och utlämnande av animaliska biprodukter och därav framställda produkter vid verksamheter som hanterar livsmedel och där livsmedelskontrollen inte överlämnats till kommunen.²⁶⁷

Flytt av kontrollansvar

Det är möjligt att flytta ansvaret för prövning och kontroll av verksamheter mellan ansvariga myndigheter. Jordbruksverket får, i samråd med en kommun, besluta att ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss verksamhet ska flyttas över *från* kommunen *till* Jordbruksverket. Ett sådant beslut får fattas om verksamheten har stor omfattning, är särskilt komplicerad eller om det finns andra särskilda skäl. Jordbruksverket ska i så fall i fortsättningen vara behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen avseende den överflyttade verksamheten. Jordbruksverket får besluta att ansvaret ska lämnas tillbaka till kommunen, om verket och kommunen är överens om det.²⁶⁸

Jordbruksverket får vidare, i samråd med en kommun, besluta att ansvaret för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss anläggning ska flyttas *från* Jordbruksverket eller *till* en kommun. Det är då kommunen som i fortsättningen är behörig myndighet att utöva offentlig kontroll och sådan annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen avseende den överflyttade verksamheten.²⁶⁹

Jordbruksverket har vidare möjlighet att överlämna offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som hänger samman med kon-

²⁶⁶ 12 b § förordningen om foder och animaliska biprodukter och 3 kap. 1 § SJVFS 2007:21.

²⁶⁷ 13 § livsmedelsförordningen.

²⁶⁸ 16 § lagen om foder och animaliska biprodukter och 14 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

²⁶⁹ 17 § lagen om foder och animaliska biprodukter och 14 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

trollen till länsstyrelserna och Statens veterinärmedicinska anstalt. När Jordbruksverket överlämnat sådana uppgifter är dessa myndigheter behöriga att utöva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.²⁷⁰

Avgifter för Jordbruksverkets offentliga kontroll

Vattenbrukaren som är föremål för offentlig kontroll av en foderanläggning eller en anläggning som hanterar animaliska biprodukter ska betala en *årlig kontrollavgift* för kontrollen av de anläggningar som aktören ansvarar för. Avgiften är 950 kronor per påbörjad timme och en reskostnad på 2 100 kronor per kontrolltillfälle. Om aktören före den 31 december har anmält till Jordbruksverket att verksamheten har upphört, tar Jordbruksverket inte ut den årliga kontrollavgiften för det kommande året.²⁷¹

En vattenbrukare ska vidare betala en avgift om 700 kronor per påbörjad timme för dokumentkontroller av de ABP-sändningar som aktören tar emot.²⁷²

Om en vattenbrukare inte avbokar sin kontroll före kl. 15.00 dagen före en planerad kontroll ska denne betala en avgift på 2 100 kronor.²⁷³

Vid extra utredning eller andra nödvändiga åtgärder som medför merarbete för myndigheten ska en vattenbrukare betala en avgift om 950 kronor per påbörjad timme.²⁷⁴

Vattenbrukare ska vidare betala en avgift för laboratorieanalyser som består av den faktiska kostnaden för analys samt kostnaden för transporten av prover för laboratorieanalys.²⁷⁵

En kontroll kan, efter begäran från vattenbrukaren och godkännande av Jordbruksverket, ske utanför den vid Jordbruksverket tillämpade normala arbetstiden. Vattenbrukaren ska i sådana fall, utöver den ordinarie kontrollavgiften eller avgiften för extra offentlig kontroll, även betala 3 000 kronor. Tar kontrollen mer än två timmar ska aktören därefter betala 950 kronor per påbörjad timme. Om kontrollen utanför den normala arbetstiden avser flera av de kontrollområden

²⁷⁰ 11 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

²⁷¹ 2 kap. 2 och 4 §§ SJVFS 2019:75.

²⁷² 2 kap. 3 § SJVFS 2019:75.

²⁷³ 2 kap. 5 § SJVFS 2019:75.

²⁷⁴ 1 kap. 3 § SJVFS 2019:75.

²⁷⁵ 1 kap. 5 § SJVFS 2019:75.

som anges i 1 § avser avgiften enligt första stycket kostnader för respektive kontrollområde med lika delar.²⁷⁶

Vattenbrukaren ska vidare betala en avgift på 3 000 kronor vid offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som

1. utförs efter klagomål för att undersöka en påstådd brist, förutsatt att den kontrollen leder till att den bristande efterlevnaden bekräftas,
2. har blivit nödvändig efter det att bristande efterlevnad hos samma aktör påvisats under en offentlig kontroll, och som utförs för att bedöma omfattningen och konsekvenserna av denna bristande efterlevnad eller för att verifiera att korrigerande åtgärder har vidtagits, eller
3. utförs efter anmälan från vattenbrukaren gällande brister som behöver uppföljning.

Om kontrollen, inklusive för- och efterarbete, tar längre tid än två timmar ska vattenbrukaren betala ytterligare 950 kronor för varje påbörjad timme. Om Jordbruksverket bedömer att den åtgärd som verket har beslutat om kan styrkas på annat sätt än genom kontroll på plats, t.ex. genom intyg, och handläggningen inte överstiger 30 minuter ska vattenbrukaren istället för dessa avgifter betala 1 250 kronor.²⁷⁷

Avgifter för kommunens offentliga kontroll

Om kontrollmyndigheten är en kommun ska avgiften fastställas av den kommunala nämnd som utför kontrollen på grundval av en taxa som kommunfullmäktige bestämmer.²⁷⁸

²⁷⁶ 1 kap. 6 § SJVFS 2019:75. Utöver kontrollen av foderanläggningar och ABP-anläggningar kan kontrollen även avse vattenbruksanläggningar, se 1 kap. 1 §.

²⁷⁷ 1 kap. 7 § SJVFS 2019:75.

²⁷⁸ 6 § förordningen om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

Återkallelse av godkännanden och förbud mot verksamheter

Återkallelse m.m.

Om det vid offentlig kontroll visar sig att ett eller flera krav i förordningen (EG) nr 1069/2009 inte har uppfyllts, ska kontrollmyndigheten vidta lämpliga åtgärder. Med utgångspunkt i vad som är påkallat med tanke på bristernas karaktär och allvar och vilka risker bristerna kan föra med sig för människors och djurs hälsa, ska kontrollmyndigheten tillfälligt eller varaktigt återkalla godkännanden av anläggningar under vissa förutsättningar eller ställa specifika krav på anläggningar för att avhjälpa de brister som föreligger.²⁷⁹

Förbud

Kontrollmyndigheten ska, med utgångspunkt i vad som är påkallat med tanke på bristernas karaktär och allvar och vilka risker de kan föra med sig för människors och djurs hälsa, tillfälligt eller varaktigt förbjuda driftansvariga för registrerade eller godkända anläggningar att bedriva verksamhet om kontrollmyndigheten har mottagit information som visar

- a) att kraven i EU-lagstiftningen inte uppfylls, och
- b) att sådan verksamhet kan medföra risker för människors eller djurs hälsa.²⁸⁰

Övriga åtgärder vid bristande efterlevnad

Vid bristande efterlevnad av gällande regelverk avseende animaliska biprodukter och hantering av sådana produkter är även bestämmelserna om åtgärder i EU:s förordning om offentlig kontroll tillämpliga.²⁸¹

²⁷⁹ Artikel 46.1 i förordning (EG) nr 1069/2009.

²⁸⁰ Artikel 46.2 i förordning (EG) nr 1069/2009.

²⁸¹ Se t.ex. artikel 138 i EU:s förordning om offentlig kontroll.

7.3 Att aveckla vattenbruk enligt den mark- och miljörättsliga lagstiftningen

7.3.1 Allmänna utgångspunkter

Principen om att förorenaren betalar är vedertagen inom miljörätten. Principen innebär inte endast ett ansvar för att förebygga skador eller olägenheter som kan uppstå för miljön utan innebär också ett ansvar för den som har orsakat en skada eller olägenhet för miljön att avhjälpa den.²⁸² Av 2 kap. 8 § miljöbalken framgår bl.a. att alla som bedriver eller har bedrivit en verksamhet som medfört skada eller olägenhet för miljön, ansvarar till dess skadan eller olägenheten har upphört för att denna avhjälps i den omfattning det kan anses skäligt enligt 10 kap.²⁸³ Av förarbetena framgår att skyldigheten i princip bör kvarstå till dess olägenheterna har upphört, oavsett om verksamheten har lagts ned eller överlåtits.²⁸⁴

Om tillståndet till en vattenverksamhet har förfallit²⁸⁵ får tillsynsmyndigheten förelägga tillståndshavaren att riva ut en med stöd av tillståndet uppförd anläggning som kan skada allmänna eller enskilda intressen.²⁸⁶

Om verksamheten slutligt har upphört får tillståndsmyndigheten helt eller delvis återkalla tillståndet och förbjuda fortsatt verksamhet,²⁸⁷ se avsnitt 7.1.5 ovan.

7.3.2 Krav kopplat till aveckling kan ställas i villkor

I tillstånd till miljöfarlig verksamhet finns ofta villkor som reglerar aveckling av verksamheten. Som ett exempel kan nämnas ett villkor enligt vilket ett bolag i god tid, minst ett år innan verksamheten upphör, ska anmäla det till tillsynsmyndigheten och samtidigt ge in en efterbehandlingsplan. I villkoret anges även att efterbehandlingsplanen bl.a. ska innehålla information om hur anläggningar på land och i vatten ska tas bort, hur kemiska produkter och avfall ska tas

²⁸² Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 234.

²⁸³ I vissa fall kan det dock i stället uppkomma en skyldighet att ersätta skadan eller olägenheten.

²⁸⁴ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 234.

²⁸⁵ Enligt 24 kap. 2 § miljöbalken förfaller ett tillstånd om tillståndshavaren inte iakttar de bestämmelser som har meddelats i tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet i fråga om tid inom vilken arbetena skall vara utförda eller den tid inom vilken igångsättning skall ha skett.

²⁸⁶ 26 kap. 10 § miljöbalken.

²⁸⁷ 24 kap. 3 § miljöbalken.

om hand samt hur mark- och vattenområden som förorenats av verksamheten ska efterbehandlas.²⁸⁸

Det kan noteras att det även finns vissa möjligheter att ställa krav på säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen får tillstånd eller dispenser enligt balken²⁸⁹ för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer *säkerhet* för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.²⁹⁰ Säkerheten ska enligt bestämmelsen prövas av tillståndsmyndigheten och godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerhet kan också ställas efter hand enligt en plan som vid varje tid tillgodoser det aktuella behovet av säkerhet enligt vad som framgår av bestämmelsen.

Krav på säkerhet föreskrivs som villkor i tillståndet eller dispensen. Genom att ställa krav på säkerhet kan samhället skyddas från att behöva stå kostnaden för efterbehandling i situationer där verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller annars inte kan fullgöra sina skyldigheter. I de situationerna ska säkerheten kunna tas i anspråk.²⁹¹

7.4 Att avveckla vattenbruk enligt övriga lagstiftningar

Som utgångspunkt ska ett företag, som anmält en verksamhet hos en myndighet för registrering eller ansökt om ett godkännande, informera myndigheten om förändringar i verksamheten. Företaget ska också informera myndigheten om verksamheten upphör.

Ett exempel på en sådan reglering är 3 kap. 17 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa. Av bestämmelsen framgår att aktörer ska, vid ändringar på en vattenbruksanläggning, som medför att sådana uppgifter som anmälts inte längre kommer att vara fullständiga eller riktiga, komma in med information om ändringar till Jordbruksverket. Vidare framgår att det samma gäller om verksamheten upphör.

²⁸⁸ Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 24 juni 2021 i mål nr M 2847-21.

²⁸⁹ Även tillstånd/godkännanden/dispenjer enligt föreskrifter som meddelats med stöd av balken omfattas av denna bestämmelse.

²⁹⁰ Staten, kommuner, regioner och kommunalförbund behöver dock inte ställa säkerhet enligt bestämmelsen.

²⁹¹ Wik (2021), 16 kap. 3 § miljöbalken.

8 Sanktioner och straff

Kapitlet innehåller en redogörelse för de sanktioner och straff som i huvudsak bör kunna komma i fråga för den som bedriver en vattenbruksverksamhet. Bestämmelser som rör straff och sanktioner kan indirekt vara styrande för den verksamhet som bedrivs. Vi kommer inledningsvis beskriva den reglering som rör mark- och miljölagstiftningen och kommer sedan att gå in på övriga lagstiftningar.

8.1 Straff och sanktioner m.m. i mark- och miljölagstiftningen

De viktigaste miljöstraffrättsliga bestämmelserna finns i 29 kap. miljöbalken. Bestämmelserna i kapitlet är konstruerade på olika sätt, av vissa bestämmelser framgår det direkt vad som är straffbelagt. Andra bestämmelser innehåller inte all nödvändig information för att omedelbart kunna avgöra vad som är straffbart. Dessa bestämmelser, så kallade blankettstraffbud, måste i stället fyllas ut av andra bestämmelser.¹

Regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. ska se över sanktionssystemet i miljöbalken och hur miljöbrottsbekämpningen kan stärkas,² varför dessa bestämmelser kan komma att ändras. Nedan går vi igenom de nuvarande bestämmelserna som främst bör kunna bli aktuella för en vattenbrukare.

¹ SOU 2004:37, s. 128.

² Regeringsbeslut den 16 juni 2022, dir. 2022:69.

8.1.1 Straff

Miljöbrott

I 29 kap. 1 § miljöbalken finns den centrala paragrafen på miljöstraffrättens område.³ Av bestämmelsen framgår att för *miljöbrott* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra
 - a) en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller
 - b) någon annan betydande olägenhet i miljön,
2. förvarar ett ämne eller hanterar avfall på ett sätt som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön,
3. orsakar en betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning, eller
4. bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån på ett sätt som skadar eller kan skada människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön.

Paragrafen innehåller även skrivningar om grovt miljöbrott och av paragrafen framgår även att det för försök eller förberedelse till grovt miljöbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.⁴ Bestämmelsen innehåller vidare ett viktigt undantag, som innebär att om en behörig myndighet har tillåtit förfarandet, eller om förfarandet är allmänt vedertaget eller med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarligt, döms inte till ansvar.⁵

³ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 304.

⁴ 29 kap. 1 § andra och tredje stycket miljöbalken.

⁵ 29 kap. 1 § fjärde stycket miljöbalken.

Uppfödning/odling utan tillstånd/dispens enligt bestämmelserna om områdesskydd

För att få starta ett vattenbruk som i vissa fall kan påverka, eller ligger inom, ett område som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, kan det krävas att vattenbrukaren har beviljats en dispens eller ett tillstånd, se avsnitt 6.2.8. Vissa överträdelser mot bestämmelserna i 7 kap. är straffbelagda i 29 kap. 2–2 a och 4 §§ miljöbalken. Strandskyddsdispens och Natura 2000-tillstånd bör vara de dispenser/tillstånd som främst aktualiseras för vattenbruksverksamhet, varför vi går in närmare på de straffbestämmelser som aktualiseras för dessa.

Uppfödning/odling utan strandskyddsdispens

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 § miljöbalken döms för *brott mot områdesskydd* till böter eller fängelse i högst två år.⁶ Av 7 kap. 15 § miljöbalken framgår att det inom ett strandskyddat område är förbjudet att bl.a. uppföra en byggnad samt utföra en anläggning som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Om ansvar kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, ska den bestämmelsen ha företräde. Om gärningen enligt 2 § är att anse som ringa, döms det inte till ansvar.⁷

Uppfödning/odling utan Natura 2000-tillstånd

Av 29 kap. 4 § miljöbalken framgår bl.a. att den som påbörjar eller bedriver en verksamhet utan Natura 2000-tillstånd ska dömas för *otillåten miljöverksamhet* till böter eller fängelse högst två år,⁸ förutsatt att verksamheten inte omfattas av ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken eller tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.⁹ Om ansvar kan dömas ut enligt 29 kap.

⁶ 29 kap. 2 § första stycket 2 miljöbalken.

⁷ 29 kap. 11 § miljöbalken.

⁸ I 29 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken räknas flera tillstånd och dispenser upp.

⁹ 29 kap. 4 § första stycket 1 a miljöbalken.

1 §, ska den bestämmelsen ha företräde. Om gärningen enligt 4 § är att anse som ringa, döms det inte till ansvar.¹⁰

Uppfödning utan tillstånd för miljöfarlig verksamhet

För fiskodlingar där mer än 40 ton foder förbrukas per år krävs tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet innan fiskodlingsverksamheten får starta, se avsnitt 6.2.3.

Av 29 kap. 4 § miljöbalken framgår bl.a. att den som påbörjar eller bedriver en verksamhet utan tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska dömas för *otillåten miljöverksamhet* till böter eller fängelse högst två år.¹¹ Om ansvar kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, ska den bestämmelsen ha företräde.

Uppfödning utan anmälan om miljöfarlig verksamhet

För fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 1,5 ton men mindre än 40 ton foder per år används krävs att verksamheten anmäls till tillsynsmyndigheten innan den får starta, se avsnitt 6.2.4.

Av 29 kap. 4 § miljöbalken framgår bl.a. att den som påbörjar eller bedriver en verksamhet utan anmälan om miljöfarlig verksamhet eller efter att ha gjort en sådan anmälan påbörjar verksamheten utan att följa en föreskriven tidsfrist döms för *otillåten miljöverksamhet* till böter eller fängelse högst två år.¹² Om ansvar kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, ska den bestämmelsen ha företräde.

Uppfödning/odling utan tillstånd för vattenverksamhet

Vissa vattenbruk kräver också tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken innan de får påbörjas. Sådant tillstånd krävs bl.a. när en anläggning för uppfödning eller odling av andra organismer än fisk, kräddjur eller musslor, uppförs i ett vattenområde förutsatt anläggningens bottenyta är av viss angiven storlek. Tillstånd krävs även när yt- eller grundvatten bortleds, förutsatt att

¹⁰ 29 kap. 11 § miljöbalken.

¹¹ 29 kap. 4 § första stycket 1 b miljöbalken.

¹² 29 kap. 4 § första stycket 1 c miljöbalken.

mängden vatten som bortleds uppgår till en viss storlek,¹³ se avsnitt 6.2.5–6.2.6.

Av 29 kap. 4 § miljöbalken framgår bl.a. att den som påbörjar eller bedriver en verksamhet utan tillstånd till vattenverksamhet ska dömas för *otillåten miljöverksamhet* till böter eller fängelse högst två år.¹⁴ Om ansvar kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, ska den bestämmelsen ha företräde.

Uppfödning/odling utan anmälan om vattenverksamhet

Så som nämns i underavsnittet om tillstånd till vattenverksamhet ovan kan det krävas att en vattenbruksverksamhet anmäls enligt bestämmelserna om vattenverksamhet innan den får påbörjas.

Av 29 kap. 4 § miljöbalken framgår bl.a. att den som påbörjar eller bedriver en verksamhet utan anmälan om vattenverksamhet eller efter att ha gjort en sådan anmälan påbörjar verksamheten utan att följa en föreskriven tidsfrist ska dömas för *otillåten miljöverksamhet* till böter eller fängelse högst två år.¹⁵ Om ansvar kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, ska den bestämmelsen ha företräde.

Uppfödning/odling av invasiva främmande arter

Av förordning (EU) nr 1143/2014 framgår att det är förbjudet att odla en art som finns listad i den unionsförteckning som är kopplad till förordningen.

Av 29 kap. 2 c § miljöbalken framgår bl.a. att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet hanterar en invasiv art på något sätt som beskrivs i artikel 7.1 a–h¹⁶ i förordning (EU) nr 1143/2014 och därigenom bryter mot förordningen döms till böter eller fängelse i högst två år. Vid grov oaktsamhet ska det enligt bestämmelsen dock dömas till ansvar endast om gärningen har medfört skada på eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller risk för sådan skada eller olägenhet. Om gärningen enligt 2 c § är att anse som ringa, döms det inte till ansvar.¹⁷

¹³ Tillstånd för vattenverksamhet krävs även i flera andra situationer, se 11 kap. 9 § miljöbalken.

¹⁴ 29 kap. 4 § första stycket 1 d miljöbalken.

¹⁵ 29 kap. 4 § första stycket 1 e miljöbalken.

¹⁶ Odling nämns i artikel 7.1. g i förordning (EU) nr 1143/2014.

¹⁷ 29 kap. 11 § miljöbalken.

Överträdelse av bestämmelser om artskydd

Artskyddsbestämmelser kan också behöva beaktas av den som vill starta en vattenbruksverksamhet, se avsnitt 6.2.9.

Artskyddsbrott är reglerat i 29 kap. 2 b § miljöbalken. Av den paragrafen framgår bl.a. att den som stör djur, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med ett förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken, döms för artskyddsbrott till böter eller fängelse i högst två år. Om ansvar kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, ska den bestämmelsen ha företräde. Om gärningen enligt 2 b § är att anse som ringa, döms det inte till ansvar.¹⁸

Överträdelse av ett villkor i ett tillstånd

För den vattenbrukare som har beviljats tillstånd eller dispens för vattenbruksverksamheten med stöd av balken¹⁹ kan straffansvar i vissa fall också komma i fråga. Av 29 kap. 4 § miljöbalken framgår bl.a. att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller beslutet döms för *otillåten miljöverksamhet* till böter eller fängelse i högst två år.²⁰ Om ansvar kan dömas ut enligt 29 kap. 1 §, ska den bestämmelsen ha företräde. Om gärningen enligt 4 § är att anse som ringa, döms det inte till ansvar.²¹

Försvårande av miljökontroll

Om vattenbrukaren uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar felaktiga uppgifter till prövnings- eller tillsynsmyndigheten kan även brottet *försvårande av miljökontroll* aktualiseras. Av 29 kap. 5 § miljöbalken framgår att för försvårande av miljökontroll döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet bl.a. lämnar en oriktig uppgift som från miljö- eller hälsoskyddssynpunkt har betydelse för en myndighets prövning, tillsyn eller kontroll, om uppgiften finns i en ansökan, anmälan eller annan handling som läm-

¹⁸ 29 kap. 11 § miljöbalken.

¹⁹ För vattenbruksverksamhet bör det främst röra sig om strandskyddsdispens, Natura 2000-tillstånd eller tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, se avsnitt 6.2.

²⁰ 29 kap. 4 § första stycket 2.

²¹ 29 kap. 11 § miljöbalken.

nas in till eller visas upp för en myndighet enligt miljöbalken. Om gärningen enligt 5 § 1 är att anse som ringa, döms det inte till ansvar.²²

8.1.2 Förverkande

För de flesta typer av miljöbrott tillämpas bestämmelserna om förverkande i 36 kap. brottsbalken.²³ Det finns också en särskild bestämmelse om förverkande i 29 kap. 12 § miljöbalken. Av denna bestämmelse framgår bl.a. att egendom får förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen har varit föremål för brott mot bl.a. 29 kap. 1, 2, 2 c eller 4 § och är ett djur, en växt eller en annan organism eller en produkt som utvunnits ur ett djur eller en växt. I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

8.1.3 Sanktionsavgifter

I 30 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljösanktionsavgifter. Sådana avgifter är administrativa avgifter som kompletterar straffbestämmelserna. Syftet med miljösanktionsavgifterna är att de ska motverka överträdelser av balkens bestämmelser.²⁴ Miljösanktionsavgift kan tas ut även om överträdelserna inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Det finns dock vissa begränsningar i möjligheterna att ta ut sådan avgift. En miljösanktionsavgift ska inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till

1. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige,
2. att överträdelserna berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka,
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller

²² 29 kap. 11 § miljöbalken.

²³ Se Bengtsson m.fl. (2022), 29 kap. 12 § miljöbalken.

²⁴ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 534 f.

4. att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i 29 kap.²⁵

Miljösanktionsavgiften beslutas av tillsynsmyndigheten och före beslut ska den som anspråket riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig.²⁶ Ytterligare bestämmelser om miljösanktionsavgifter finns i 30 kap. miljöbalken och i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter.

För vattenbrukets del bör miljösanktionsavgifterna i 12 kap. förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter vara av särskilt intresse. Dessa rör överträdelser av bestämmelser som berör egenkontroll och miljörapport.²⁷

8.1.4 Näringsförbud

Vid upprepade brott mot miljöstraffrättliga bestämmelser kan en vattenbrukare meddelas näringsförbud.²⁸ Närmare förutsättningar för det framgår av lagen (2014:836) om näringsförbud.

8.2 Straff och sanktionsavgifter i övrig lagstiftning

I det följande beskrivs de sanktioner och straff som i huvudsak bör kunna komma i fråga enligt annan lagstiftning än den mark- och miljörättsliga.

8.2.1 Fiskelagstiftningen

Straff

Fiskelagstiftningen innehåller särskilda straffbestämmelser som tar sikte på ageranden som står i strid med regleringen av fisket och vattenbruket. Bestämmelser finns i såväl fiskelagen som i GFP-lagen.²⁹

²⁵ 30 kap. 2 § miljöbalken.

²⁶ 30 kap. 3 § miljöbalken.

²⁷ Se avsnitt 7.1.2 och 7.1.3 angående egenrapportering och miljörapport.

²⁸ Michanek och Zetterberg (2021), s. 483.

²⁹ Lagen om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Odling utan tillstånd

Enligt 42 § fiskelagen ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet planterar ut fisk, flyttar fisk eller *odlar fisk* utan tillstånd eller i strid med annan föreskrift enligt 28 §, dömas till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Det som avses med ringa fall är att tillstånd skulle ha meddelats om ansökan gjorts eller att risken för skadeverkningar varit små. Mängden fisk har inte avgörande betydelse för bedömningen av om överträdelsen är att anse som ringa.³⁰

Denna straffbestämmelse träffar även odling av vattenlevande kräftdjur och blötdjur men däremot inte odling av andra organismer som alger eftersom dessa inte omfattas av fiskelagens tillämpningsområde, se 4 § fiskelagen.

Utmärkning av vattenbruksanläggningar

Enligt 40 § första stycket fiskelagen ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av bl.a. 23 § samma lag dömas till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §. Sistnämnda bestämmelse omfattar emellertid inte vattenbruksverksamheter. Till ansvar enligt 40 § första stycket ska inte dömas om gärningen är ringa. Vidare är försök och förberedelse till brott straffbart enligt 23 kap. brottsbalken.

Av 23 § fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut. Regeringen har genom 2 kap. 15 a § fiskeförordningen subdelegerat till Jordbruksverket att meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar. Jordbruksverket har emellertid i 3 kap. 8 § SJVFS 2021:13 angett att vattenbruksanläggningar kan behöva märkas ut med hänsyn till sjösäkerheten och att tillstånd för det söks hos Transportstyrelsen enligt 3 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300). Med hänsyn till att det i föreskrifterna inte framgår hur eller när vattenbruksanläggningar ska märkas ut bör det inte vara möjligt att döma till ansvar för brott enligt 40 § första stycket fiskelagen.

³⁰ Prop. 1992/93:232, s. 75

Uppgiftsskyldighet

Av 40 § andra stycket fiskelagen framgår att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom att bl.a. bryta mot bestämmelser om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet, döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §. Sistnämnda bestämmelse omfattar emellertid inte vattenbruksverksamheter. Det ska inte dömas till ansvar om gärningen är ringa. Vidare är försök och förberedelse till brott straffbart enligt 23 kap. brottsbalken.

Tidigare reglerades detta i GFP-lagen men efter ändringar i den lagen, som gjordes i syfte att samla alla föreskrifter om själva fisket i fiskelagen, omfattar straffstadgandet i 11 § GFP-lagen, inte längre brott mot skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter³¹. Det innebär att överträdelser av fiskarens skyldighet att rapportera fångster m.m. i form av loggbokföring och landningsdeklarationer i stället straffbeläggs i fiskelagen medan skyldigheten för andra aktörer som hanterar fångsten efter landning att upprätta avräkningsnotor, fångstintyg och transportdokumentation alltså straffbeläggs genom 11 § GFP-lagen.³²

Kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med vattenbruksprodukter

Av 11 § GFP-lagen framgår att den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av GFP-lagen i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med vattenbruksprodukter ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Det ska dock inte dömas till ansvar om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 a §. Om ett vite har dömts ut får det, enligt 12 § GFP-lagen, inte dömas till ansvar enligt GFP-lagen för samma gärning. Av 11 § andra stycket framgår att det inte ska dömas till ansvar enligt första stycket om gärningen är ringa eller belagd med straff enligt brottsbalken, lagen (2000:1254) om straff för smuggling eller fiskelagen.

³¹ Jfr prop. 1995/96:8, s. 16 f.

³² Prop. 2015/16:118, s. 18.

Övriga bestämmelser

Av 44 § fiskelagen framgår att om ett vitesföreläggande eller vitesförbud enligt 35 § fiskelagen har överträtts, döms inte till ansvar enligt bl.a. 40 och 42 §§ för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Beslag

I 47 § fiskelagen regleras frågor om beslag. I bestämmelsens första stycke anges att om någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen, får beslag göras av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som

1. skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller
2. kan antas bli föremål för förverkande enligt denna lag.

Enligt 47 § andra stycket fiskelagen får beslag göras av fisketillsynsmän och sådana befattningshavare hos Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen som har uppgifter där det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske. Av 47 § fjärde och femte styckena fiskelagen framgår bl.a. att om beslag har gjorts ska detta skyndsamt anmälas till Polismyndigheten eller åklagaren, eller om en kustbevakningstjänsteman tagit egendom i beslag, till undersökningsledaren eller åklagaren.

Utredningen känner inte till att denna bestämmelse tillämpats i fråga om vattenbruk.

Förverkande

I 45 § fiskelagen regleras förverkande. Av bestämmelsens första stycke framgår att fisk som varit föremål för brott enligt fiskelagen ska förklaras förverkad om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller annat utbyte av sådant brott. Även vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna ska förklaras förverkat, om mottagandet utgör brott enligt denna lag och förverkandet inte är uppenbart oskäligt.

Enligt bestämmelsens andra stycke får, om bara en del i ett parti fisk varit föremål för brott enligt fiskelagen, hela partiet förklaras förverkat om det inte kan utredas hur stor del av partiet som omfattas av brottet. Vidare ska, enligt bestämmelsens tredje stycke, fiskeredskap som använts eller medförts vid brott, förklaras förverkade, om det inte är oskäligt. Detsamma gäller fiskefartyg och andra hjälpmedel om det behövs för att förebygga brott. Enligt bestämmelsens fjärde stycke får egendom förklaras förverkad om den varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt fiskelagen och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse och förverkandet behövs för att förebygga brott. Vidare framgår av bestämmelsens femte stycke att i stället för fisken, redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. Kan bevisning om värdet inte alls eller endast med svårighet föras, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Sanktionsavgifter

En sanktionsavgift kan riktas mot en juridisk person, till skillnad från de traditionella påföljderna i brottmål som endast kan dömas ut mot en fysisk person.³³ En sanktionsavgift torde i många fall vara att betrakta som ett straff i Europakonventionens mening. Om sanktionsavgift och annat straff skulle påföras för samma gärning skulle det i vissa fall anses strida mot dubbelprövningsförbudet, se artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.³⁴ Det har i vissa fall lösts genom att avkriminalisera de gärningar som kan leda till sanktionsavgift.³⁵ Det är dock upp till myndigheterna och domstolarna att beakta dubbelprövningsförbudet.

³³ Se dock företagsbot enligt 36 kap. 7 § brottsbalken, som är en särskild rättsverkan av brott, som kan bli aktuellt i brottmål.

³⁴ Prop. 2021/22:18 s. 63.

³⁵ Prop. 2021/22:18 s. 63.

GFP-lagen

Bestämmelser om sanktionsavgifter vid överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns i 10 a–f §§ GFP-lagen samt i 6 kap. 2 b–d §§ fiskeförordningen och bilaga 2 till förordningen. Sanktionsavgift kan utgå vid överträdelser av bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller märkningskrav i EU:s förordningar eller föreskrifter meddelade med stöd av 2 och 3 §§ GFP-lagen, vilka är kompletterande bestämmelser till förordningarna och bestämmelser om uppgiftsskyldighet.

Vilka överträdelser som sanktionsavgift kan utgå för och med vilka belopp finns specificerat i bilaga 2 till fiskeförordningen. Om ett vite har dömts ut för en viss gärning får sanktionsavgift inte beslutas för samma gärning, se 10 d § GFP-lagen. Av 10 b § första stycket GFP-lagen framgår att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Enligt 10 b § andra stycket GFP-lagen ska en sanktionsavgift däremot inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av oskäligheten ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka,
3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller
4. om det är fråga om en enstaka överträdelse som saknar betydelse i kontrollhänseende eller är obetydlig med hänsyn till syftet med den bestämmelse som har överträtts.

Det är Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket som inom sina respektive ansvarsområden beslutar om sanktionsavgift och myndigheterna får inom sina respektive ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas, se 6 kap. 2 b § fiskeförordningen.

Av 10 c § andra stycket GFP-lagen framgår att innan sanktionsavgift beslutas ska den som anspråket riktas mot ha fått tillfälle att

yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Enligt 10 e § GFP-lagen får ett beslut om sanktionsavgift verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft. Av 10 f § GFP-lagen framgår dock att sanktionsavgiften faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

8.2.2 Straff och sanktionsavgifter i djurskyddslagstiftningen

Brott mot djurskyddslagen m.m.

Straff

Djurskyddslagen (2018:1192) kriminaliserar ett flertal olika handlingar eller underlåtelser. Nedan kommer dessa endast att beskrivas översiktligt då samtliga inte bedöms ha någon större relevans för vattenbruksverksamhet.

Av 10 kap. 1 § djurskyddslagen framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. någon av följande bestämmelser döms till böter eller fängelse i högst två år:

- vissa bestämmelser i 2 kap. djurskyddslagen, t.ex. vad gäller krav på tillsyn, foder och vatten, krav på stall och andra förvaringsutrymmen och hägn, förbud mot aga, skada och överansträngning, förbud mot avel som kan medföra lidande samt krav på transportmedel,
- vissa bestämmelser i 4 kap. djurskyddslagen om vård m.m. av djur som visar tecken på skada, sjukdom eller ohälsa,
- vissa bestämmelser i 5 kap. djurskyddslagen om krav vid slakt och annan avlivning eller föreskrifter om bedövning som regeringen har meddelat med stöd av 5 kap. 2 § 1 djurskyddslagen,
- vissa bestämmelser i 3 kap. 6 kap. och 7 kap. djurskyddslagen, eller
- inte följer ett beslut om djurförbud enligt 9 kap. 1 § eller ett föreläggande om skyldighet att avveckla djurinnehav enligt 9 kap. 3 §.

Av 10 kap. 1 § andra stycket djurskyddslagen framgår att om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, är straffet i stället fängelse i högst två år.

Särskilt om brott mot djurskyddslagen som har kopplingar till vissa EU-förordningar

Av 10 kap. 3 § djurskyddslagen framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bl.a. följande bestämmelser döms till böter eller fängelse i högst två år:

- transporterar djur i strid med vissa angivna bestämmelser i förordning (EG) nr 1/2005, eller
- avlivar djur i strid med vissa angivna bestämmelser i förordning (EG) nr 1099/2009.

Av 10 kap. 3 § andra stycket djurskyddslagen framgår att om brottet har begåtts med uppsåt och avsett en förpliktelse av väsentlig betydelse från djurskyddssynpunkt, är straffet i stället fängelse i högst två år.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet i annat fall än ovan bryter mot skyldigheter, krav eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som djurskyddslagen kompletterar. Detta gäller däremot inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning eller andra bestämmelser i förordning (EU) nr 2017/625.³⁶

Brott mot föreskrifter som har meddelats med stöd av djurskyddslagen

Till böter döms vidare den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av vissa bestämmelser i kap. 2–7.³⁷

³⁶ 10 kap. 4 § djurskyddslagen.

³⁷ 10 kap. 5 § djurskyddslagen.

Ringa gärningar

Om en gärning som avses i något av styckena ovan är att anse som ringa ska det *inte* dömas till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.³⁸

Övriga bestämmelser

Det får inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.³⁹

Till ansvar ska inte heller dömas om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.⁴⁰

Sanktionsavgifter m.m.*Sanktionsavgifter*

Av 10 kap. 6 a § djurskyddslagen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som bl.a.⁴¹

1. bryter mot bestämmelser i förordning (EG) nr 1/2005,
2. bryter mot bestämmelser i förordning (EG) nr 1099/2009,
3. inte uppfyller krav på att lämna information om djur vid försäljning eller annan överlåtelse, eller
4. föder upp, förvarar, tillhandahåller eller använder försöksdjur och inte uppfyller krav på upprättande av instruktioner för sådan verksamhet, på märkning av djur, på journalföring eller på att lämna information om verksamheten.

³⁸ 10 kap. 6 § djurskyddslagen.

³⁹ 10 kap. 7 § djurskyddslagen.

⁴⁰ 10 kap. 8 § djurskyddslagen.

⁴¹ Därtill finns vissa bestämmelser avseende den som förevisar djur på cirkus och den som inte uppfyller krav på godkännande av djurparker eller liknande anläggningar, se 10 kap. 6 a § 4 och 5 djurskyddslagen.

För närvarande har regeringen inte meddelat några föreskrifter om sanktionsavgifter enligt bemyndigandet. När så sker finns ytterligare bestämmelser om sanktionsavgifter i 10 kap. 6 b–8 §§ djurskyddslagen.

Avgift om en förprovning inte har skett

Den som inte låter förpröva stall, andra förvaringsutrymmen eller hägn i enlighet med 6 kap. 1 § djurskyddsförordningen ska betala en särskild avgift som

1. för åtgärder som avser nybyggnad för ett större antal djur eller utan användande av beprövad teknik eller större om- eller tillbyggnad ska uppgå till 24 000 kronor, och
2. för annan förprovningspliktig åtgärd ska uppgå till 12 000 kronor.

Avgiften ska tas ut av den som ägde stallet, förvaringsutrymmet eller hägnet när den åtgärd som kräver förprovning vidtogs och prövas av länsstyrelsen. Om det finns särskilda skäl får ägaren av stallet, förvaringsutrymmet eller hägnet helt eller delvis befrias från avgiften.⁴²

Innan länsstyrelsen beslutar om avgiften ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig. Om så inte har skett inom fem år från det att åtgärden som krävde godkännande vidtogs, får någon avgift inte beslutas.⁴³

Brottsbalken

Av 10 kap. 8 § djurskyddslagen ska det inte dömas till ansvar enligt 10 kap. 1–5 §§ djurskyddslagen om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken, se ovan.

Bestämmelsen innebär att brott mot djurskyddslagen är subsidiära i förhållande till djurplågeribrott enligt 16 kap. 13 § brottsbalken. I första hand ska det därför prövas om en gärning är att bedöma som djurplågeri och därefter om det är ett brott mot djurskyddslagen.⁴⁴

⁴² 10 kap. 9 § djurskyddslagen och 10 kap. 1 och 2 §§ djurskyddsförordningen.

⁴³ 10 kap. 4 § djurskyddsförordningen.

⁴⁴ Prop. 2017/18:147, s. 265 f.

Djurplågeri m.m.

Enligt 16 kap. 13 § brottsbalken döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för grovt djurplågeri till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har inneburit allvarligt lidande för djuret eller djuren,
2. har omfattat ett större antal djur, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

Däremot är inte försök, förberedelse eller stämpling till djurplågeri straffbart.

Företagsbot

Företagsbot är en ekonomisk sanktion som under vissa förutsättningar kan åläggas näringsidkare.⁴⁵ Det är rätten som på yrkande av åklagaren ålägger näringsidkaren företagsbot men om den inte överstiger 3 miljoner kronor kan den åläggas av åklagaren genom strafföreläggande.⁴⁶ I 36 kap. 7 § brottsbalken anges under vilka förutsättningar företagsbot kan aktualiseras.

Av 36 kap. 7 § brottsbalken framgår att på yrkande av allmän åklagare ska ett företag åläggas företagsbot för brott, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet, eller annan verksamhet som ett företag bedriver, om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget.

Vidare framgår av bestämmelsens andra stycke att för att företaget ska åläggas företagsbot krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller att brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget,

⁴⁵ Prop. 2005/06:59, s. 20.

⁴⁶ Se 36 kap. 7 § brottsbalken, 48 kap. 2 § fjärde stycket och 48 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken.

grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten.

Med företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer. Företagsbot ska inte åläggas om brottet var riktat mot företaget.⁴⁷

Enligt 38 kap. 8 § brottsbalken ska det vid fastställandet av företagsbotens storlek först bestämmas ett sanktionsvärde om lägst 5 000 kronor och högst tio miljoner kronor. Sanktionsvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i straffvärdet för den samlade brottsligheten. Särskild hänsyn ska tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens förhållande till verksamheten. Det ska också tas skälig hänsyn till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

Av 38 kap. 9 och 10 §§ brottsbalken framgår när en företagsbot ska sättas högre än vad som följer av 8 § (förhöjd företagsbot), respektive när en företagsbot får sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 8 och 9 §§ brottsbalken.

Om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet, och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.⁴⁸

8.2.3 Straff och sanktionsavgifter i djurhälsolagstiftningen

Lagen om provtagning på djur m.m.

Straff

Enligt 21 § lagen om provtagning på djur, m.m. döms till böter den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 6 §, 7 § första stycket, 8 § eller 9 § första stycket,⁴⁹ eller

⁴⁷ Se 36 kap. 7 § tredje och fjärde stycket brottsbalken.

⁴⁸ Se 36 kap. 10 a § brottsbalken.

⁴⁹ 6 §, 7 § första stycket, 8 § eller 9 § första stycket lagen om provtagning på djur m.m. reglerar bl.a. skyldigheten för olika aktörer att anmäla fall av smittsamma djursjukdomar m.m., föra register över behandling med läkemedel och bevara journaler, krav på hygien, möjligheten att avliva och isolera djur, att omhänderta och märka djur samt att förbjuda flyttning av djur eller djurprodukter.

2. inte fullgör sina skyldigheter enligt 15 §.⁵⁰

Till böter döms även den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning eller andra bestämmelser i förordning (EU) 2017/625.⁵¹

Om en gärning är att anse som ringa, döms inte till ansvar. Vidare ska inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.⁵²

Epizootilagen

Straff

Enligt 20 § epizootilagen döms till böter eller fängelse i högst ett år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. underlåter att göra anmälan enligt 2 § epizootilagen eller bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 §,⁵³
2. bryter mot ett beslut enligt 4 §, 4 a § eller mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 eller 8 §,⁵⁴ eller
3. bryter mot bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 om hantering av specificerat riskmaterial, om framställning eller användning av animaliska produkter eller om överlåtelse av djur eller andra produkter än livsmedel.⁵⁵

⁵⁰ 15 § reglerar skyldigheten för den som är föremål för offentlig kontroll att lämna den hjälp som behövs för att kontrollen ska kunna utföras.

⁵¹ 21 § lagen om provtagning på djur m.m.

⁵² 22 § lagen om provtagning på djur m.m.

⁵³ 2 § epizootilagen rör anmälningsskyldighet vid misstanke om epizootisk sjukdom samt skyldighet att förhindra och begränsa smittspridning.

⁵⁴ 4, 4 a, 5 och 8 §§ rör olika beslut för att motverka smittspridning, t.ex. beslut om förbud att besöka.

⁵⁵ I förordningens 1 artikel framgår att det i förordningen fastställs bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av transmissibel spongiform encefalopati (TSE) hos djur. Förordningen ska tillämpas på framställning och avyttring, samt i vissa särskilda fall export, av levande djur och animaliska produkter.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Vidare ska inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.⁵⁶

Förverkande

Om ett brott enligt punkt 2 i avsnittet ovan innefattar olovlig transport av djur eller varor ska sådan egendom förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.⁵⁷

Zoonoslagen

Straff

Enligt 12 § zoonoslagen döms till böter eller fängelse i högst ett år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 § zoonoslagen,⁵⁸
2. bryter mot ett beslut eller en föreskrift som har meddelats med stöd av 5 § samma lag,⁵⁹ eller
3. vid fullgörande av uppgiftsskyldighet enligt 2 § 2 samma lag lämnar oriktiga uppgifter om något förhållande av betydelse, om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.⁶⁰

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Vidare ska det inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.⁶¹

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet åsidosätter skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning

⁵⁶ 20 § första till tredje stycket epizootilagen.

⁵⁷ 20 § fjärde stycket epizootilagen.

⁵⁸ 2 § rör skyldighet att, i syfte att förebygga och bekämpa zoonoser, utföra och bekosta undersökning av djur samt att föra anteckningar och lämna uppgifter om verksamheten.

⁵⁹ 5 § rör bl.a. olika beslut för att förebygga och bekämpa zoonoser, t.ex. beslut om slakt.

⁶⁰ 12 § första, stycket zoonoslagen.

⁶¹ 12 § tredje stycket zoonoslagen.

eller andra bestämmelser i förordning (EU) 2017/625. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Vidare ska det inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.⁶²

Förverkande

Om ett brott enligt punkt 2 i första stycket i avsnittet ovan innefattar olovlig transport av djur eller varor ska sådan egendom förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.⁶³

Sanktionsavgifter

Det saknas bestämmelser om sanktionsavgifter i djurhälsolagstiftningen.

8.2.4 Straff och sanktionsavgifter i livsmedelslagstiftningen

Straff

Enligt 28 § livsmedelslagen döms, till böter eller fängelse i högst två år, den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar livsmedel, eller märker, marknadsför eller presenterar livsmedel, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors liv eller hälsa,
2. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution eller annat handhavande av livsmedel, och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,
3. brister när det gäller att märka, marknadsföra eller presentera livsmedel och därigenom föranleder att ett livsmedel utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors liv eller hälsa,

⁶² 12 a § zoonoslagen.

⁶³ 12 § fjärde stycket zoonoslagen.

4. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett livsmedel på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller
5. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att möjligheten att spåra ett livsmedel försvåras eller kan komma att försvåras.

Av 29 § livsmedelslagen framgår att till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §, med uppsåt eller av oaksamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 6, 7, 8 eller 9 §,
2. bryter mot 10 § första stycket eller 10 a §, eller
3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 20 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaksamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning eller andra bestämmelser i förordning (EU) 2017/625.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Enligt 30 § livsmedelslagen ska det inte heller dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 § om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Det ska inte heller dömas till ansvar enligt livsmedelslagen för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. Slutligen ska det inte heller dömas till ansvar enligt 29 § livsmedelslagen om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

Sanktionsavgifter

Bestämmelser om sanktionsavgifter inom livsmedelsområdet återfinns i 30 a–f §§ livsmedelslagen och 39 a–i §§ livsmedelsförordningen.

Enligt 30 a § livsmedelslagen får regeringen meddela föreskrifter om att sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller
2. brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation.

Av 30 b § första stycket livsmedelslagen framgår att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Enligt 30 b § andra stycket livsmedelslagen ska en sanktionsavgift däremot inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av oskäligheten ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Om ett vite har dömts ut för en viss gärning får sanktionsavgift inte beslutas för samma gärning, se 30 d § livsmedelslagen. Med vilka belopp sanktionsavgift kan utgå framgår av 39 c–g §§ livsmedelsförordningen. Sanktionsavgifterna varierar mellan 1 000 kronor och 100 000 kronor.

Enligt 30 c § första stycket livsmedelslagen är det kontrollmyndigheten som beslutar om sanktionsavgift.⁶⁴

Av 30 c § andra stycket livsmedelslagen framgår att innan sanktionsavgift beslutas ska den som anspråket riktas mot ha fått tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Enligt 30 e § livsmedelslagen får ett beslut om sanktionsavgift verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft. Av 30 f § livsmedelslagen framgår dock att sanktionsavgiften faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

⁶⁴ Av 25 och 26 §§ livsmedelsförordningen framgår att det är Livsmedelsverket, länsstyrelserna, kommunala nämnder, försvarsinspektören för hälsa och miljö samt Jordbruksverket.

8.2.5 Straff och sanktionsavgifter i lagstiftningen om animaliska biprodukter

Straff

Enligt 28 a § lagen om foder och animaliska biprodukter döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. producerar, bearbetar, distribuerar eller på något annat sätt handhar, eller märker, marknadsför eller presenterar, foder eller fodertillsatser, eller utfodrar djur med foder, på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,
2. samlar in, bearbetar eller på något annat sätt handhar animaliska biprodukter eller därav framställda produkter på ett sätt som orsakar eller kan orsaka en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,
3. inte vidtar åtgärder i samband med produktion, bearbetning, distribution, utfodring eller annat handhavande av foder, animaliska biprodukter eller därav framställda produkter och därigenom föranleder att ett foder, en animalisk biprodukt eller en därav framställd produkt utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,
4. brister när det gäller att märka, marknadsföra, eller presentera ett foder eller en fodertillsats och därigenom föranleder att ett foder eller en fodertillsats utgör eller kan komma att utgöra en fara för människors eller djurs liv eller hälsa,
5. i större omfattning märker, marknadsför eller presenterar ett foder eller en fodertillsats på ett sätt som är eller kan vara vilseledande, eller
6. brister när det gäller åtgärder för identifiering och därigenom på ett omfattande eller annars särskilt allvarligt sätt orsakar att möjligheten att spåra ett foder, en fodertillsats, en animalisk biprodukt eller därav framställda produkter försvåras eller kan komma att försvåras.

Enligt 29 § lagen om foder och animaliska biprodukter döms till böter den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 28 a §, med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 5 § tredje stycket, 9 eller 11 §,
2. bryter mot 8 §, eller
3. inte fullgör sina skyldigheter enligt 21 § första stycket 1.

Till böter döms även den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheter, villkor eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Detta gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmelser om myndighetsutövning eller andra bestämmelser i förordning (EU) 2017/625.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Enligt 30 § lagen om foder och animaliska biprodukter ska det inte dömas till ansvar enligt 28 a eller 29 § om en gärning är belagd med straff i brottsbalken eller i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Det ska inte heller dömas till ansvar enligt lagen om foder och animaliska biprodukter för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. Slutligen ska det inte heller dömas till ansvar enligt 29 § lagen om foder och animaliska biprodukter om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 30 a §.

Sanktionsavgifter

Bestämmelser om sanktionsavgifter återfinns i 30 a–f §§ lagen om foder och animaliska biprodukter och 22 a–h §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter.

Enligt 30 a § lagen om foder och animaliska biprodukter får regeringen meddela föreskrifter om att sanktionsavgift ska betalas av den som

1. påbörjar en verksamhet som är registreringspliktig utan att någon anmälan om registrering har gjorts, eller
2. brister när det gäller att uppfylla krav på journalföring eller annan dokumentation.

Av 30 b § första stycket lagen om foder och animaliska biprodukter framgår att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Enligt 30 b § andra stycket

lagen om foder och animaliska biprodukter ska en sanktionsavgift där-
emot inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av oskäligheten
ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den av-
giftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller
hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon
annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den av-
giftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte
heller kunnat påverka, eller
3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse
skulle inträffa.

Om ett vite har dömts ut för en viss gärning får sanktionsavgift inte
beslutas för samma gärning, se 30 d § lagen om foder och animaliska
biprodukter. Med vilka belopp sanktionsavgift kan utgå framgår av
22 c–f §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter. Sank-
tionsavgifterna varierar mellan 1 000 kronor och 100 000 kronor.

Enligt 30 c § första stycket lagen om foder och animaliska biproduk-
ter är det kontrollmyndigheten som beslutar om sanktionsavgift.⁶⁵

Av 30 c § andra stycket lagen om foder och animaliska bipro-
dukter framgår att innan sanktionsavgift beslutas ska den som an-
språket riktas mot ha fått tillfälle att yttra sig. Om denne inte har
fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde
får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Enligt 30 e § lagen om foder och animaliska biprodukter får ett
beslut om sanktionsavgift verkställas enligt utsökningsbalken när
det har fått laga kraft. Av 30 f § lagen om foder och animaliska bi-
produkter framgår dock att sanktionsavgiften faller bort om beslutet
inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.

⁶⁵ Av 11–13 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter framgår att det är Jordbruks-
verket, länsstyrelserna, försvarsinspektören för hälsa och miljö, Statens veterinärmedicinska
anstalt, kommunerna och Livsmedelsverket.

8.2.6 Straff och sanktioner m.m. i sjötrafikförordningen

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 2 § första stycket i sjötrafikförordningen, dvs. att utan tillstånd inrätta, ändra, flytta eller dra in en sjösäkerhetsanordning, döms till böter. Straff ska däremot inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, sjölagen eller skyddslagen.⁶⁶

Mål om ansvar för brott tas upp av tingsrätt, som är behörig enligt 19 kap. rättegångsbalken eller 21 kap. 1 och 5 §§ sjölagen.⁶⁷

⁶⁶ 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen.

⁶⁷ 5 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

9 Jämförelse med andra länders lagstiftningar

Vattenbruk förekommer över hela världen och är därför föremål för reglering i många olika länders lagstiftningar. För länder inom EU är vattenbruket starkt påverkat av ett flertal EU-regleringar.¹ Utredningen har valt att undersöka hur lagstiftningarna som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet är utformade i Norge, Danmark och Finland, för att bredda perspektiven på frågorna inom utredningen. Dessa länder har valts ut eftersom de rent geografiskt ligger nära Sverige och de naturliga förutsättningarna för att bedriva vattenbruk därför påminner om de svenska, även om det också finns skillnader länderna emellan. Enligt utredningens uppfattning är det också relevant att göra en jämförelse med just dessa länders lagstiftningar eftersom de har sitt ursprung i samma rättstradition som den svenska lagstiftningen. Nedan beskrivs översiktligt hur regleringarna ser ut i Norge, Danmark och Finland.

9.1 Norge

9.1.1 Allmän bakgrund

Norge har naturliga förutsättningar för ett omfattande vattenbruk och har även en stor vattenbruksnäring.² Landet har en lång kustlinje med kopplingar till Golfströmmen, som gör att det i kustområden finns platser som är isfria och som har god cirkulation och lämplig vattentemperatur för vattenbruk.³ Inom den norska vattenbruksnäringen ligger fokus framför allt på uppfödning av fisk i form av

¹ Se kapitel 4 för beskrivning av EU-lagstiftning som berör vattenbruk.

² Se avsnitt 3.3.2 för närmare beskrivning av vattenbruksproduktionen inom EU.

³ Bankes, Dahl & VanderZwaag (2016), s. 337.

lax, öring och regnbåge. Under år 2020 uppgick den totala vattenbruksproduktionen i Norge till 1 490,4 tusen ton, vilket motsvarade 45 procent av den totala produktionen inom Europa.⁴

Norge är inte medlem i EU men ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES, vilket innebär att EU-lagstiftningen för den inre marknaden kan utgöra en del av lagstiftningen i Norge när den har införlivats i EES-avtalet.

9.1.2 Generellt om den norska lagstiftningen

I Norge benämns vattenbruk som akvakultur. Vattenbruket regleras framför allt genom sektorslagstiftning. Den för vattenbruket viktigaste lagen är lov om akvakultur (akvakulturloven), som trädde i kraft den 1 januari 2006.⁵ Lagen är indelad i åtta kapitel och innehåller bestämmelser om

1. ändamål och tillämpningsområde,
2. akvakulturtillstånd,
3. miljöhänsyn,
4. arealutnyttjande,
5. registrering, överlåtelse och pantsättning av akvakulturtillstånd,
6. generella krav och förpliktelser,
7. reaktioner och krav vid överträdelse, och
8. avslutande bestämmelser.

Lagen har ett starkt miljöfokus⁶ och syftet med lagen är att främja akvakulturnäringsens lönsamhet och konkurrenskraft inom ramarna för en hållbar utveckling samt att bidra till värdeskapande längst kusten.⁷ Lagen gäller för produktion av *akvatiska organismer*, vilket avser såväl vattenlevande djur som växter. Som *produktion* räknas åtgärder för att påverka levande akvatiska organisms vikt, storlek, antal, egenskaper eller kvalitet. Lagen gäller även för anläggningar som är avsedda för akvakultur, även om de inte hyser några akvatiska

⁴ FAO (2022), s. 30.

⁵ Lov 17 juni 2005 nr 79 om akvakultur.

⁶ Bankes, Dahl & VanderZwaag (2016), s. 347.

⁷ 1 kap. 1 § akvakulturloven.

organismer.⁸ Akvakulturloven kompletteras av olika föreskrifter som har meddelats av departementet.

9.1.3 Krav på akvakulturtillstånd

För att få bedriva vattenbruk krävs ett så kallat akvakulturtillstånd. Tillståndet ger innehavaren rätt att producera bestämda arter på geografiskt avgränsade områden, så kallade *lokaliteter*, med de vid varje tid fastställda begränsningarna av tillståndets omfattning.⁹ Den norska lagstiftningen reglerar olika slags vattenbruk på olika sätt. I lagstiftningen skiljer man i huvudsak på uppfödning av lax, öring och regnbåge å ena sidan och uppfödning/odling av andra arter å andra sidan.

För samtliga vattenbruk gäller att akvakulturtillstånd får beviljas endast under förutsättning att

- a) det är miljömässigt försvarligt,
- b) kraven i 15 § om förhållandet till områdesplaner och skyddsåtgärder är uppfyllda,
- c) avvägningen av markintressen enligt 16 § har vidtagits, och
- d) övriga tillstånd som krävs enligt lagstiftningarna nedan har beviljats
 - Lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v.,
 - lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall,
 - havne- og farvannsloven, och
 - lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.¹⁰

Nedan beskrivs krav kopplade till punkterna a–c. Vi kommer sedan att gå in på regleringarna för de olika arterna. Övriga tillstånd enligt punkten d återkommer vi till i avsnitt 9.1.4 nedan.

⁸ 1 kap. 2 § akvakulturloven.

⁹ 2 kap. 4 och 5 §§ akvakulturloven.

¹⁰ 2 kap. 6 § akvakulturloven.

Miljöhänsyn

Såsom nämnts ovan får akvakulturtillstånd endast meddelas om det är miljömässigt försvarligt. Enligt förarbeten till lagen menas med begreppet *miljömässigt försvarlig* att verksamheten ska vara försvarlig i förhållande till både föroreningar och ekologiska effekter, inklusive biologisk mångfald.¹¹ Akvakulturloven innehåller också ett särskilt kapitel om miljöhänsyn. Enligt bestämmelserna i kapitlet ska vattenbruk etableras, bedrivs och avvecklas på ett miljömässigt försvarligt sätt. Det kan i det enskilda fallet eller enligt föreskrifter krävas att den som har eller söker akvakulturtillstånd ska företa eller bekosta nödvändiga miljöundersökningar för att dokumentera miljötillståndet inom lokalitetens påverkansområde vid etablering, drift eller avveckling av vattenbruk. Sådana undersökningar kan bl.a. företas för att klarlägga om och hur verksamheten förorsakar, har förorsakat eller kan förorsaka påverkan på miljön.¹² Akvakulturloven innehåller även bestämmelser om miljömässiga krav på varu- och tjänsteproducenter samt på anläggningar och utrustning, om skyldighet att sanera och återställa områden, om gemensamt ansvar för att avlägsna förymda organismer och om skydd av specifika områden.¹³

Det bör i sammanhanget nämnas att det i Norge även finns andra lagstiftningar som rör miljön och som ska tillämpas för vattenbruksverksamheter. Generella bestämmelser som rör miljön finns t.ex. i naturmangfaldloven.¹⁴ I den lagen kodifieras flera internationella principer, bl.a. principerna om kunskapsbaserad förvaltning, ekosystembaserad förvaltning, att förorenaren betalar och försiktighetsprincipen. Dessa principer är generella och ska beaktas vid alla administrativa beslut.¹⁵ De ska alltså beaktas bl.a. vid beslut om akvakulturtillstånd enligt akvakulturloven.

Bestämmelser som rör miljön och som är tillämpliga för vattenbruksverksamheter finns även i forureningsloven,¹⁶ vilket vi återkommer till under avsnitt 9.1.4. Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar finns i forskrift om konsekvensutredningar for tiltak etter sektorlover.¹⁷ Enligt bestämmelser i den föreskriften ska en bedöm-

¹¹ Proposition nr 61, s. 64.

¹² 3 kap. 10–11 §§ akvakulturloven.

¹³ 3 kap. 12–14 §§ akvakulturloven.

¹⁴ Lov 19. juni 2009 nr 100 om forvaltning av naturens mangfold.

¹⁵ 1 kap. 7 § naturmangfaldloven.

¹⁶ Lov om vern mot forurensninger og om avfall.

¹⁷ Forskrift 19. desember 2014 nr 1758 om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover.

ning av behovet av en miljökonsekvensbeskrivning för vattenbruksverksamhet göras i varje enskilt fall mot bakgrund av de miljömässiga konsekvenserna av det individuella projektet.¹⁸ Den norska lagstiftningen innehöll tidigare bestämmelser om att miljökonsekvensbeskrivningar skulle tas fram för vattenbruksverksamheter av viss storlek, men de bestämmelserna upphörde att gälla för ca tio år sedan.¹⁹

Markanvändning

Akvakulturtillstånd får, som nämnts ovan, endast beviljas under förutsättning att kraven i 4 kap. 15 § om förhållande till områdesplaner och skyddsåtgärder är uppfyllda. Enligt 15 § får tillstånd inte ges i strid med

- a) antagna områdesplaner enligt plan- och byggningsloven,²⁰
- b) antagna skyddsåtgärder enligt 5 kap. i naturmangfaldloven, eller
- c) antagna skyddsåtgärder enligt kulturminneloven.²¹

Tillstånd kan dock beviljas om samtycke ges av berörd plan- eller skyddsmyndighet.²² För att akvakulturtillstånd ska kunna beviljas krävs därutöver att avvägning av markintressen enligt 4 kap. 16 § genomförts. Av 16 § framgår att vid lokalisering av ett vattenbruk ska särskild vikt läggas vid:

- a) sökandens behov av areal till planerad akvakulturproduktion,
- b) alternativt bruk av området till annan akvakultur,
- c) annat bruk av området, och
- d) skyddsintressen som inte omfattas av 15 § b och c.²³

Den som har akvakulturtillstånd har ensamrätt till skörd och återfångst av den uppfödda eller odlade arten på lokaliteten.²⁴

¹⁸ 2–3 §§ och bilaga 2, p. 1 g forskrift om konsekvensutredningar for tiltak etter sektorlover.

¹⁹ Bankes, Dahl & VanderZwaag (2016), s. 355 f.

²⁰ Lov 27. juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

²¹ Lov 9. juni 1978 nr 50 om kulturminner.

²² 3 kap. 15 § akvakulturloven.

²³ 3 kap. 16 § akvakulturloven.

²⁴ 4 kap. 17 § akvakulturloven.

Närmare om kraven för akvakulturtillstånd för olika typer av vattenbruk

De närmare bestämmelserna för beviljade av akvakulturtillstånd skiljer sig åt mellan olika vattenbruk. För uppfödning av lax, öring och regnbåge finns närmare bestämmelser framför allt i forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften).²⁵ För övriga arter finns de närmare bestämmelserna framför allt i forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.²⁶

Akvakulturtillstånd för uppfödning av lax, öring och regnbåge

För uppfödning av lax, öring och regnbåge krävs akvakulturtillstånd, som ska registreras i akvakulturregistret.²⁷ För sådan uppfödning består akvakulturtillståndet av två delar:

- produktionstillstånd (tillstånd att producera matfisk), och
- lokalitetstillstånd (tillstånd att använda en bestämd plats [lokalitet]).²⁸

För att få starta ett vattenbruk krävs i första ledet att ett produktionstillstånd utfärdas. Det ger innehavaren rätt att producera matfisk med en viss biomassa men är inte knuten till en viss lokalitet. I ett andra steg krävs tillstånd att få använda en bestämd lokalitet för verksamheten.

Produktionstillstånd för matfisk i produktionsområden i havet

Vartannat år gör departementet en bedömning av om produktionskapaciteten bör anpassas i ett produktionsområde enligt bestämmelser i forskrift om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften).

²⁵ Forskrift 7. november 2022 nr 1929 om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret.

²⁶ Forskrift 22. desember 2004 nr. 1799 om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.

²⁷ 2 kap. 1 § laksetildelingsforskriften. Av bestämmelsen framgår även att Fiskeridirektoratet kan ge tillstånd enligt föreskriften vid en lokalisering bortom en nautisk mil från grundlinjen.

²⁸ 1 kap. 3 § b, i och j laksetildelingsforskriften.

Trafikljussystemet är ett statligt ledningsverktyg för förutsägbar och miljömässigt hållbar tillväxt. Höjningen ges antingen som nya tillstånd eller som en höjning av befintliga tillstånd. Totalt finns 13 produktionsområden längs kusten och trafikljussystemet innebär att varje kommersiell matfisktillstånd för lax, öring och regnbåge tillhör ett av områdena. Inom vart och ett av områden bedöms branschens miljöpåverkan utifrån hur laxlöss påverkar vild lax. Om miljöpåverkan är acceptabel (grön) kan branschen erbjudas tillväxt. Om miljöpåverkan är måttlig (gul) är kapaciteten frusen och om miljöpåverkan är oacceptabel (röd) kan kapaciteten minskas.

Ansökan om produktionstillstånd inom produktionsområden i havet ska göras på en blankett som Fiskeridirektoratet tagit fram och ges in till och behandlas av fylkeskommunen i det fylke²⁹ där det ansöks om tillstånd eller lokalitetstillstånd.

Produktionstillstånd för matfisk utanför produktionsområden i havet

Utanför produktionsområdena i havet är det departementet som beslutar om produktionstillstånd för matfisk ska tilldelas och den geografiska fördelningen av dessa.³⁰

För att etablera områden för akvakultur till havs krävs att det genomförs en konsekvensutredning, vilket departementet är ansvarig för. När en konsekvensutredning är genomförd kan ett område, med en beslutad maximal produktion av biomassa, utlysas av departementet. Möjligheten att etablera sig i en utlyst lokalitet tilldelas i konkurrens enligt närmare regler i en tilldelningsföreskrift för området. Det kan där finnas närmare kvalificeringskrav för att kunna delta i konkurrensen. Ansökan ska ges in till Fiskeridirektoratet.³¹

Förhandsbesked att producera i det annonserade området kan ges under vissa villkor. Förhandsbeskedet ger innehavaren rätt att ansöka om produktionstillstånd och lokalitetstillstånd. Innan en ansökan om produktionstillstånd kan göras ska dock innehavaren av ett förhandsbesked lämna förslag till en projektspecifik konsekvensutredning som ska fastställas av Fiskeridirektoratet för att sedan genomföras.

²⁹ Enligt norsk ordbok betyder *fylke*, fritt översatt, administrativ enhet i Norge som, med undantag för Oslo fylke, består av flera kommuner.

³⁰ 2 kap. 7 § akvakulturloven och 4 kap. 1 § laksetildelingsföreskriften.

³¹ 4 kap. 2–5 §§ laksetildelingsföreskriften.

När den är genomförd kan innehavaren av förhandsbeskedet ansöka om produktionstillstånd. Ansökan om tillstånd och konsekvensutredningen skickas till och behandlas av Fiskeridirektoratet som kan kräva in ytterligare uppgifter och som skickar ansökan på samråd till berörda myndigheter och intresseorganisationer samt gör handlingarna tillgängliga på internet.³²

Tillstånd kan beviljas av Fiskeridirektoratet, om alla sektorsmyndigheter gett sitt tillstånd till verksamheten.³³ Tillstånd beviljas för en viss biomassa och ska knytas till en bestämd lokalitet samt en bestämd akvakulturanläggning. Tillstånd ges för upp till 25 år.³⁴

Övriga produktionstillstånd

Det finns särskilda bestämmelser om produktionstillstånd för matfisk i sötvatten, för produktion för vissa särskilda ändamål i havet och sötvatten samt för produktion på land.³⁵

Lokalitetstillstånd

En lokalitet kan inte nyttjas för akvakultur utan att ett lokalitetstillstånd finns. Ett lokalitetstillstånd ska knytas till en eller flera bestämda produktionstillstånd. För att öka produktionskapaciteten eller ändra arealanvändningen krävs ett nytt beslut. En ansökan om lokalitetstillstånd ges in till och behandlas av fylkeskommunen. Efter att fylkeskommunen har skickat ansökan om tillstånd till den kommun där det söks lokalisering ska sökanden efter anvisning från kommunen ansvara för att ansökan kungörs offentligt. En ansökan om lokalitetstillstånd beviljas bara om vissa förutsättningar är uppfyllda.³⁶

³² 4 kap. 6–10 §§ laksetildelingsföreskriften.

³³ 4 kap. 4–11 §§ laksetildelingsföreskriften.

³⁴ 4 kap. 11, 13 och 16 §§ laksetildelingsföreskriften.

³⁵ 5–7 kap. laksetildelingsföreskriften.

³⁶ 8 kap. 1–3 §§ laksetildelingsföreskriften.

Närmare om akvakulturtillstånd för andra arter än lax, öring och regnbåge³⁷

Även för uppfödning eller odling av *andra arter* än lax, öring och regnbåge krävs tillstånd. Tillstånd får *inte* ges för arter som inte förekommer eller tidigare har förekommit naturligt i området. Tillstånd kan ges till

- a) en bestämd art,
- b) en bestämd lokalitet, och
- c) antingen för
 - lagring och kläckning av rom och produktion av organismer i tidiga livsstadier i syfte att de ska överföras till andra platser eller annan typ av produktion, eller
 - uppfödning av fisk, kräftdjur, blötdjur, tagghudingar och odling av flercelliga vattenlevande organismer med fotosyntes i senare livsstadier.

Tillstånd ges, om vissa förutsättningar är uppfyllda, av fylkeskommunen eller, vid lokalisering bortom en nautisk mil från grundlinjen, av Fiskeridirektoratet. Ansökan ska ges in till fylkeskommunen. Efter att fylkeskommunen har skickat ansökan om tillstånd till den kommun där det söks lokalisering ska sökanden efter anvisning från kommunen se till att ansökan kungörs offentligt. Fiskeridirektoratet kan i undantagsfall ge dispens från bestämmelserna i föreskrifterna.³⁸

9.1.4 One-stop-shop – samordnad handläggning av ansökningar om tillstånd

Liksom i Sverige är det i Norge flera olika lagstiftningar som aktualiseras vid starten och driften av en vattenbruksverksamhet. Det är även flera olika myndigheter inblandade i processen med att starta ett vattenbruk. I Norge har man dock ett system som man kallar för

³⁷ Värt att notera är att departementet skickat ett förslag om ändring av föreskriften på remiss, se norska regeringens webbplats: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-om-endering-av-forskrift-om-akvakultur-for-andre-arter-enn-laks-orret-og-regnbueorret-og-akvakulturdraftsforskriften/id2977245/>.

³⁸ 4, 7, 9 och 21 §§ forskrift om tillatelse til akvakultur av andre arter enn laks, ørret og regnbueørret.

”one-stop-shop”.³⁹ Det innebär att den som vill starta en vattenbruksverksamhet skickar in en ansökan till en koordinerande myndighet som i sin tur skickar ansökan vidare till de övriga involverade myndigheterna.

Samordningen av handläggningen regleras i 8 § akvakulturloven, där det framgår att myndigheter som pekas ut i lagen, sektorsmyndigheterna och kommunen är skyldiga att behandla ansökningar på ett effektivt och samordnat sätt. Närmare bestämmelser om den samordnade handläggningen som fylkeskommunerna ansvarar för finns i forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknad.⁴⁰ Bestämmelserna gäller *endast* vid behandling av ansökningar om lokalitetstillstånd och gäller således inte produktionstillstånd.⁴¹ De gäller inte heller för ansökningar om lokaliseringar bortom en nautisk mil från grundlinjen.⁴²

Fylkeskommunen är utpekad som den koordinerande myndigheten dit vattenbrukaren skickar sin ansökan om *lokaliseringstillstånd*. Fylkeskommunen skickar sedan vidare ansökan till kommunen där vattenbruksanläggningen är tänkt att placeras. Kommunens uppgift är att klargöra hur den sökta verksamheten förhåller sig till kommunplanens områdesdel. Kommunen ansvarar även för att ansökan läggs ut till offentlig granskning, genom kungörelse. Fylkeskommunen ska även skicka ansökan till berörda sektorsmyndigheter, vilka är:

- Fiskeridirektoratet – som uttalar sig om fiskeintressen,
- Mattilsynet – som behandlar ansökan enligt matloven,⁴³ dyrevelferdsloven,⁴⁴ dyrehelseforskriften,⁴⁵ och akvabiosikkerhetsforskriften⁴⁶ och beslutar om beviljande eller avslag,
- Kystverket – som behandlar ansökan enligt havne- och farvannloven⁴⁷ och beslutar om beviljade eller avslag,

³⁹ Detta kallas i Sverige vanligen för ”en väg in” eller ”one-stop-myndighetsshop”.

⁴⁰ Forskrift 18. mai 2010 nr. 708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknad.

⁴¹ 1 § forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknad.

⁴² 2 § forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknad.

⁴³ Lov om matproduksjon og mattrygghet.

⁴⁴ Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd.

⁴⁵ Forskrift 6 april 2022 nr. 631 om dyrehelse (dyrehelseforskriften).

⁴⁶ Forskrift 5 april 2022 nr. 624 som utfyller dyrehelseforskriften med bestemmelser om krav til biosikkerhet ved godkjenning av akvakulturanlegg og forflytninger av akvatisk dyr mv. (akvabiosikkerhetsforskriften).

⁴⁷ Lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann.

- Statsforvalteren – som behandlar ansökan enligt forurensningsloven⁴⁸ och beslutar om beviljande eller avslag samt ger professionellt uttalande om friluftssintressen, vilt- och fiskeintressen och skyddsintressen, samt
- NVE (Norges vassdrags- og eneridirektorat) – som behandlar ansökan enligt vannresursloven⁴⁹ och beslutar om beviljande eller avslag.⁵⁰

Fylkeskommunen ska inom två veckor från det att en komplett ansökan mottagits skicka ansökan vidare till kommunen där lokalisering söks samt till sektorsmyndigheterna som ska fatta beslut och de andra myndigheter som ska avge yttranden. Kommunen ska yttra sig inom tolv veckor. När tolvveckorsfristen löpt ut ska fylkeskommunen skicka kommunens eventuella uttalande samt yttranden efter den offentliga kungörelsen till sektorsmyndigheterna och de andra myndigheterna. Sektorsmyndigheterna ska fatta beslut inom fyra veckor från det att de tagit del av samtliga yttranden. Vidare ska yttranden från andra myndigheter än sektorsmyndigheterna vara fylkeskommunen till handa senast fyra veckor från det att myndigheterna mottog samtliga yttranden. Fylkeskommunen ska inom fyra veckor från mottagandet av sektorsmyndigheternas beslut om att bevilja eller avslå ansökan om tillstånd slutbehandla ansökan. Denna frist gäller dock inte om sektorsmyndigheterna beslut har överklagats.⁵¹ Statsforvaltaren kan skriftligen begära förlängd frist om upp till åtta veckor om det föreligger särskilda skäl.⁵²

Enligt vad som slås fast i föreskrifterna är handläggningstiden för en ansökan om akvakulturtillstånd upp till 22 veckor från start till slut. I praktiken kan det ta längre tid, vilket kan bero på att en ansökan inte är komplett då den skickas in. Det uppstår dock inga rättsliga konsekvenser om handläggningstiden blir längre än de lagstadgade 22 veckorna.

I fylkeskommunens uppgifter ingår att ta ställning till om en miljökonsekvensbeskrivning behöver upprättas och om akvakulturtillåtelse kan beviljas mot bakgrund av bestämmelserna i akvakulturloven. Här

⁴⁸ Lov om vern mot forurensninger og om avfall.

⁴⁹ Lov om vassdrag og grunnvann.

⁵⁰ Tillstånd enligt vannresursloven är endast aktuellt om ansökan involverar visst uttag av vatten.

⁵¹ 4 § forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknad.

⁵² 5 § forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknad.

kan noteras att det kan uppstå gränsdragningsproblem angående i vilken process och hur ingående olika miljöfrågor ska prövas.⁵³

Akvakulturportalen

I början av år 2023 lanserade Fiskeridirektoratet Akvakulturportalen. Det är en gemensam plattform för de myndigheter som handlägger ansökningar om akvakulturtillstånd. Portalen ägs av Fiskeridirektoratet men har utvecklats i samarbete med fylkeskommunerna, Mattilsynet, Statforvaltarna, Miljødirektoratet och Kystverket. Vid testning av portalen har även representanter från näringen fått ge synpunkter på ansökningsprocessen.

Den gemensamma akvakulturportalen ska säkerställa transparens i processen genom att alla myndigheter vid varje tidpunkt har tillgång till samma information. Portalen underlättar vidare utbyte av ytterligare information med sökanden som blir tillgänglig för alla berörda myndigheter. Det ska bidra till att effektivisera ärendehandläggningen och säkerställa likabehandling av ansökningar.⁵⁴

Den första versionen av akvakulturportalen omfattar endast ansökningar om nya lokalitetsklareringar eller ändring av befintliga lokalitetsklareringar enligt laksetildelingsförfordningen. Portalen är fortfarande under utveckling och planen är att den i framtiden även ska inkludera ansökningar av andra slag.

9.1.5 Vissa andra relevanta bestämmelser för vattenbruk

Nedan redogörs i korthet för vissa övriga relevanta bestämmelser som styr uppstart och bedrivande av vattenbruksverksamhet i den norska lagstiftningen.

Generella krav och förpliktelser

Den som driver vattenbruksverksamheten enligt akvakulturloven ska ha nödvändig och professionell kompetens för sådan verksamhet. Verksamhetsutövaren är skyldig att ge tillstånds- och tillsynsmyndig-

⁵³ Bankes, Dahl & VanderZwaag (2016), s. 347 ff.

⁵⁴ Fiskeridirektoratets webbplats: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2023/i-dag-lanseres-akvakulturportalen>.

heterna upplysningar, dokumentation, provtagningsmaterial och annat underlag som myndigheterna behöver för sin verksamhet. Vidare ska verksamhetsutövaren genomföra nödvändiga undersökningar och ge myndigheterna tillgång till områden, anläggningar och utrustning som har anknytning till verksamheten.⁵⁵

Egenkontroll av verksamheten

För att säkerställa att kraven i akvakulturloven och de bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen efterföljs kan departementet meddela föreskrifter om att den som bedriver aktiviteter som omfattas av lagen är skyldig att etablera och genomföra systematiska kontrollåtgärder.⁵⁶

Ändring och återkallelse av tillstånd

Ett akvakulturtillstånd kan ändras eller återkallas under vissa förutsättningar, nämligen

- a) om det är nödvändigt med hänsyn till miljön,
- b) om väsentliga förutsättningar som ligger till grund för tillståndet förändras,
- c) vid grov eller upprepade överträdelser av bestämmelser enligt lagen eller som har meddelats med stöd av lagen,
- d) om tillåtelse inte utnyttjas eller bara utnyttjas i begränsad grad, eller
- e) om en eller flera nödvändiga tillstånd som beviljats enligt lagarna som nämns i 6 d § har upphört att gälla.⁵⁷

Ändring eller återkallelse kan göras under en begränsad tid och göras beroende av att vissa omständigheter rättas till eller ändras.⁵⁸

⁵⁵ 6 kap. 22, 24 och 25 §§ akvakulturloven.

⁵⁶ 6 kap. 23 § akvakulturloven.

⁵⁷ Se avsnitt 9.1.3 angående vilka lagstiftningar som är aktuella.

⁵⁸ 2 kap. 9 § akvakulturloven.

Sanktioner och straff vid överträdelser

Akvakulturloven innehåller bestämmelser om sanktioner och straff vid händelse av att bestämmelserna i lagen eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen överträds. Det finns t.ex. bestämmelser om straff, förverkande och avgifter.⁵⁹ Vidare framgår att berörda myndigheter ska samordna påförandet av sanktioner m.m. i den mån det är lämpligt.⁶⁰

9.1.6 Tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Ansvariga myndigheter och ansvarsområden

Akvakulturloven innehåller vissa övergripande bestämmelser om tillsyn, bl.a. att departementet bestämmer vilken myndighet som är tillsynsmyndighet och att tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över att bestämmelserna i lagen och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen följs.⁶¹ I det följande redogörs övergripande för tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inom vissa relevanta områden.

Biomassa

Akvakulturtillstånd för lax, öring och regnbåge är begränsade till en viss maximalt tillåten biomassa. Biomassa definieras som den vid var tid befintliga biomassan av levande fisk, mätt antingen i kilogram eller ton.⁶²

Akvakulturanläggningar för produktion av fisk i havsvatten ska månatligen rapportera bl.a. biomassa till Fiskeridirektoratet, som utövar tillsyn.⁶³ Om produktionen överstiger den maximalt tillåtna biomassan kan bl.a. sanktioner komma i fråga.⁶⁴

⁵⁹ 7 kap. 27–31 §§ akvakulturloven.

⁶⁰ 8 kap. 31 a § akvakulturloven.

⁶¹ 6 kap. 21 § akvakulturloven.

⁶² 1 kap. 4 § akvakulturdriftsforskriften.

⁶³ 4 kap. 44 § och 7 kap. 67 § akvakulturdriftsforskriften.

⁶⁴ 7 kap. 30 § akvakulturloven och 7–8 §§ forskrift 20. desember 2013 nr. 1675 om reaksjoner, sanktioner med mer ved overtredelse av akvakulturloven.

Rymning

Vattenbrukare är som huvudregel skyldiga att förebygga och begränsa rymning av fisk. Skyldigheten innebär bl.a. att vattenbrukaren ska sörja för att eventuell rymning uppdagas så snabbt som möjligt och att rymningen i största möjliga mån begränsas. Vidare ska det genomföras riskutvärderingar i syfte att minimera risken för rymning.⁶⁵

Den så kallade NYTEK-föreskriften⁶⁶ ska bidra till att förebygga rymning av fisk från akvakulturanläggningar genom att säkerställa tillräckliga tekniska standarder vid anläggningarna.

Fiskeridirektoratet är ansvarig för tillsynen knuten till rymning av fisk från vattenbruksanläggningar.⁶⁷ Alla vattenbrukare är förpliktade att rapportera rymningsincidenter till Fiskeridirektoratet.⁶⁸ När incidenter inträffar kan direktoratet förelägga om undersökningar och åtgärder för att mildra konsekvenserna. Därutöver följs flera incidenter upp med tillsyn av direktoratets regionkontor och föremålet med tillsynen är då att ta reda på vad som har orsakat incidenten. Vid tillfällen då rymningen orsakats av överträdelser av regelverket följer direktoratet upp verksamheter för att förbättra förhållandena vid anläggningen, om nödvändigt genom att ålägga verksamheten sanktioner.⁶⁹

Ekologiska effekter

Vattenbruksanläggningar för uppfödning av fisk belägna i havsvatten är skyldiga att övervaka miljön vid platsen. Övervakningen ska ske av bottenförhållanden efter en särskild standard som beskriver vilka undersökningar som ska genomföras. Vattenbrukarna ska låta oberoende professionell personal genomföra undersökningarna och rapportera in resultatet till Fiskeridirektoratet som utövar tillsyn.⁷⁰

Vid oacceptabla miljötillstånd kan miljöundersökningarna utvidgas och Fiskeridirektoratet kan efter ytterligare undersökning, i sam-

⁶⁵ 3 kap. 37 § forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften).

⁶⁶ Forskrift 22. august 2022 om krav til teknisk standard for akvakulturanlegg for fisk i sjø, innsjø og vassdrag (NYTEK23).

⁶⁷ 7 kap. 67 § akvakulturdriftsforskriften.

⁶⁸ 3 kap. 38 § akvakulturdriftsforskriften.

⁶⁹ Fiskeridirektoratets webbplats: <https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Roemming>.

⁷⁰ 3 kap. 35 § och 7 kap. 67 § akvakulturdriftsforskriften.

råd med Statsforvaltaren, fatta beslut om platsen inte får användas för vattenbruk. Ett sådant beslut gäller så länge inte nya undersökningar visar att miljötillståndet förbättrats i tillräcklig utsträckning.⁷¹

Förorening

I fråga om föroreningar måste vattenbrukare ha tillstånd enligt förorensningsloven. Det är som huvudregel Statsforvaltaren som utfärdar tillstånd och som utövar tillsyn enligt lagen.⁷²

Användning av läkemedel och andra kemikalier

För att få använda läkemedel och andra kemikalier vid behandling av akvakulturdjur krävs som huvudregel att de lokala förhållandena utvärderas och att man hittar åtgärder för att reducera negativa konsekvenser för miljön. Det är Fiskeridirektoratet som utövar tillsyn.⁷³

Vattenanvändning

Vid visst uttag av vatten till en vattenbruksanläggning krävs tillstånd enligt vannressursloven. Tillstånd utfärdas av Norges vassdrags- og energidirektorat, som även utövar tillsyn.⁷⁴

Livsmedelsproduktion och djurhälsa

Bestämmelser om livsmedelsproduktion och livsmedelssäkerhet finns i lov om matproduksjon og mattrygghet. I dyrevelferdsloven finns bestämmelser om djurhälsa. Mattilsynet utövar tillsyn enligt vissa bestämmelser i akvakulturdriftsforskriften som har koppling till livs-

⁷¹ 3 kap. 36 § akvakulturdriftsforskriften.

⁷² 7 kap. 48 § och 11 kap. 81 § förorensningsloven. Här kan noteras att det pågår en översyn av dessa bestämmelser, se miljödirektoratets webbplats:

<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/september-2020/revidering-av-forensningsregelverket-for-akvakultur-i-sjo/>.

⁷³ 2 kap. 15 § och 7 kap. 67 § akvakulturdriftsforskriften.

⁷⁴ 11 kap. 53 § och 14 kap. 64 § vannressursloven och forskrift 15. desember 2000 nr. 1270 om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven.

medel och djurhälsa. Vid bristande regelefterlevnad kan sanktioner enligt matloven och dyrevelferdsloven beslutas.⁷⁵

Tillsynen, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet enligt matloven och dyrevelferdsloven sker vidare enligt forskrift om offentlig kontroll för å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler, dyrehelse og dyrevelferd⁷⁶ och EU:s förordning om offentlig kontroll.

Sjösäkerhet

Vattenbrukare med anläggningar i vattenområden som kan påverka sjösäkerheten m.m. måste ha tillstånd enligt havne- og farvannsloven.⁷⁷ Tillstånd utfärdas av Kystverket som även utövar tillsyn.⁷⁸

Samordning av tillsyn samt tillsynskampanjer

Samordnad tillsyn

Enligt 31 a § akvakulturloven ska myndigheterna enligt akvakulturloven, och de lagar som nämns i 6 § första stycket d, så långt det är lämpligt samordna bl.a. tillsyn och påförande av sanktioner vid överträdelser inom vattenbruksverksamhet. Departementet har getts bemyndigande att meddela närmare forskrifter om samordningen. Några sådana föreskrifter har dock inte utfärdats och något organiserat samarbete inom ramen för tillsyn av vattenbruksverksamheter förefaller det inte finnas i dagsläget.

Tillsynskampanjer

Fiskeridirektoratet genomför så kallade tillsynskampanjer. Det innebär att myndigheten årligen prioriterar tillsyn inom vissa områden och vissa teman. Prioriteringen är riskbaserad med utgångspunkt i myndighetens samlade erfarenhet och kunskap på området. Syftet

⁷⁵ 7 kap. 67 § akvakulturdriftsforskriften.

⁷⁶ Forskrift 3. mars 2020 nr. 704 om offentlig kontroll for å sikre etterlevelse av regelverket for mat, fôr, plantevernmidler, dyrehelse og dyrevelferd.

⁷⁷ 2 kap. 14 § havne- og farvannsloven.

⁷⁸ 5 kap. 37 § havne- og farvannsloven och 1 § forskrift 21. september 2021 nr. 2839 om tilsyn etter havne- og farvannsloven.

med en tillsynskampanj är att utmana, ge vägledning till och påverka näringen i arbetet med att efterleva regelverken. Som exempel kan nämnas att under åren 2015–2017 inriktades tillsynen på stamfisk-tillstånd, under år 2019 inriktades den på undervisningstillstånd och under år 2020 inriktades den på förebyggande av rymningar.⁷⁹

9.1.7 Utbyte av uppgifter mellan myndigheter

Tillstånds- och tillsynsmyndigheter enligt akvakulturloven kan utan hinder av tystnadsplikt ge upplysningar till kontroll-, polis- och åklagarmyndigheter om uppgiftslämnande har samband med deras uppgifter enligt lagen. Tystnadsplikt för andra kontroll-, polis- och åklagarmyndigheter hindrar vidare inte att de lämnar uppgifter till tillsynsmyndigheter enligt akvakulturloven som har ett naturligt samband med deras uppgifter enligt lagen.⁸⁰

9.2 Danmark

9.2.1 Allmän bakgrund

I Danmark uppgick den totala vattenbruksproduktionen år 2020 till 42 628 ton.⁸¹ Den vanligaste formen av vattenbruk i landet är fisk-uppfödning, men det förekommer även andra former av vattenbruk, såsom t.ex. uppfödning av musslor och ostron samt odling av alger.

Danmark är precis som Sverige medlem i EU och måste därför också iakttä den EU-rättsliga regleringen som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet.⁸²

9.2.2 Generellt om den danska lagstiftningen

I Danmark benämns vattenbruk som akvakultur. Det finns ingen samlad och gemensam lagstiftning för vattenbruk, utan bedrivandet av vattenbruksverksamhet regleras, precis som i Sverige, i ett flertal

⁷⁹ Fiskeridirektoratets webbplats:

<https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Tilsynskampanjer>.

⁸⁰ 6 kap. 25 a § akvakulturloven.

⁸¹ Fiskeristyrelsen webbplats:

https://fiskeristatistik.fiskeristyrelsen.dk/stat/Akvakultur_tab/prod_art_20_ex.html.

⁸² Se kapitel 4 för beskrivning av EU-lagstiftning som berör vattenbruk.

olika lagstiftningar. Vissa av dessa lagstiftningar gäller för flera olika typer av verksamheter, medan andra gäller specifikt för en viss typ av vattenbruk.

Begreppet akvakultur finns definierat i den danska lagstiftningen, bl.a. i bekendtgørelse om indberetning af oplysninger om dansk akvakultur.⁸³ Där definieras akvakultur som, fritt översatt, ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder utformade för att öka produktionen av dessa organismer utöver vad den naturliga miljön tillåter. Organismerna förblir en fysisk och juridisk persons egen- dom under hela uppfödning- och odlingsfasen tills de skördas”.⁸⁴

I fråga om fiskuppfödning skiljer man i den danska lagstiftningen på sötvattensbaserat vattenbruk och saltvattensbaserat vattenbruk. Det sötvattensbaserade vattenbruket benämns ”ferskvandsdambrug” och kommer fortsättningsvis att benämnas sötvattensdambrug. Det saltvattensbaserade vattenbruket är uppdelat i två olika kategorier och benämns som ”saltvandsdambrug” respektive ”havbrug”. Dessa typer av vattenbruk kommer fortsättningsvis att benämnas som saltvattensdambrug och havbrug.

9.2.3 Uppfödning av fisk i sötvattensdambrug

Sötvattensdambrug är anläggningar för uppfödning av fisk där endast sötvatten används och där vattnet släpps ut i bäckar, sjöar och hav.⁸⁵ I det följande beskrivs de huvudsakliga tillstånd som krävs eller kan krävas för att starta och bedriva ett sötvattensdambrug.

Miljögodkännande

Sötvattensdambrug är som utgångspunkt att anse som en förore- nande verksamhet som behöver ett miljögodkännande.⁸⁶ Dambrug med full recirkulation av processvatten och utan direkt utsläpp i vat-

⁸³ Bekendtgørelse om indberetning af oplysninger om dansk akvakultur (BEK nr 2288 af 03/12/2021).

⁸⁴ 2 § i bekendtgørelse om indberetning af oplysninger om dansk akvakultur.

⁸⁵ Miljøstyrelsens webbplats:

[https://mst.dk/erhverv/akvakultur/ferskvandsdambrug/introduktion-til- ferskvandsdambrug/](https://mst.dk/erhverv/akvakultur/ferskvandsdambrug/introduktion-til-ferskvandsdambrug/).

⁸⁶ Se 5 kap. 33 § lov om miljøbeskyttelse (LBK 5 af 03/01/2023), 2 kap. 3 § bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed (BEK nr 2080 af 15/11/2021), 2 kap. 4 § bekendtgørelse om miljøgodkendelse og samtidig sagsbehandling af ferskvandsdambrug (BEK nr 1567 af 07/12/2016).

tendrag, sjöar eller havet är dock som huvudregel undantagna från kravet på sådant godkännande.⁸⁷ Miljögodkännandet prövas och beslutas av kommunen⁸⁸ och innan ett sådant har meddelats får dammbruket inte anläggas eller drivas. Ett sötvattensdammbruk får inte heller utvidgas eller ändras i konstruktions- eller driftshänseende utan att ett miljögodkännande har meddelats, om ändringen eller utvidgningen innebär ökade föroreningar.⁸⁹

Regleringen avseende miljögodkännande finns i miljöbeskyttelsesloven.⁹⁰ Lagen reglerar föroreningar från industriella aktiviteter och i lagen har ett flertal EU-direktiv inom miljöområdet implementerats.⁹¹ Lagen kompletteras av godkendelsesbekendtgørelsen⁹² och i fråga om sötvattensdammbruk finns bestämmelser i dambrugsbekendtgørelsen.⁹³

Ett miljögodkännande ska enligt miljöbeskyttelsesloven innehålla villkor för verksamhetens etablering och drift samt den kontroll som verksamhetsutövaren själv ska företa.⁹⁴ I lagen finns en särskild bestämmelse om villkor i miljögodkännanden för sötvattensdammbruk. Godkännandet ska innehålla villkor om anläggande av nät i syfte att begränsa föroreningar och för att skydda faunan i vattendrag och sjöar i övrigt.⁹⁵

Närmare bestämmelser om ansökningsprocessen för miljögodkännande, förutsättningar för ett sådant godkännande och vad det ska innehålla finns i godkendelsesbekendtgørelsen. Den innehåller dels bestämmelser som gäller för alla verksamheter, dels särskilda bestämmelser som endast gäller för vissa verksamheter. Av godkendelsesbekendtgørelsen framgår t.ex. att ett godkännande endast får meddelas om prövningsmyndigheten bedömer att verksamheten har vidtagit nödvändiga åtgärder för att förhindra och begränsa föroreningar med användande av bästa tillgängliga teknik. Det framgår även att det krävs att verksamheten i övrigt kan bedrivas på platsen utan att

⁸⁷ Bilaga 2, p. I 202 och 204, till godkendelsesbekendtgørelsen.

⁸⁸ 2 §, 5 § och bilaga 2 till godkendelsesbekendtgørelsen.

⁸⁹ 5 kap. 33 § lov om miljøbeskyttelse, 2 kap. 3 § bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed og 2 kap. 4 § bekendtgørelse om miljøgodkendelse og samtidig sagsbehandling af ferskvandsdambrug.

⁹⁰ Lov om miljøbeskyttelse.

⁹¹ T.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

⁹² Bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed.

⁹³ Bekendtgørelse om miljøgodkendelse og samtidig sagsbehandling af ferskvandsdambrug.

⁹⁴ 5 kap. 34 § miljøbeskyttelsesloven.

⁹⁵ 5 kap. 34 § tredje stycket miljøbeskyttelsesloven.

förörena omgivningen på ett sätt som är oförenligt med hänsyn till omgivningens sårbarhet och kvalitet.⁹⁶ Av godkendelsesbekendtgørelsen framgår vidare att ett miljögodkännande som huvudregel inte ska tidsbegränsas, utan att det i stället ska omprövas med jämna mellanrum, se vidare nedan.⁹⁷

Godkendelsesbekendtgørelsen innehåller därutöver bestämmelser om prövningsmyndighetens skyldighet att meddela samtida beslut om olika slags tillstånd och godkännanden enligt miljøbeskyttelsesloven.⁹⁸

I dambrugsbekendtgørelsen finns vissa särskilda bestämmelser om sötvattensdamnbruk, bl.a. avseende krav på samtida beslut enligt andra lagstiftningar, vilket vi återkommer till nedan.⁹⁹

Miljögodkännande baserat på utsläpp eller fodermängd

I dambrugsbekendtgørelsen finns särskilda bestämmelser om godkännande baserat på utsläpp¹⁰⁰ eller baserat på fodermängd,¹⁰¹ bl.a. avseende villkor i beslutet om godkännande. Här kan nämnas att för ett utsläppsbaserat godkännande ska det fastställas villkor om högsta tillåtna årliga och dagliga utsläpp av näringsämnen och organiskt material, samt maximal vattenförbrukning.¹⁰²

Utredningar av miljökonsekvenser

Prövningsmyndigheten har vid prövningen av miljögodkännandet att ta ställning påverkan på Natura 2000-områden och på skyddade arter.¹⁰³ En ansökan om miljögodkännande av ett sötvattensdamnbruk är en av de ansökningar som ska genomgå en VVM-översyn¹⁰⁴ av prövningsmyndigheten, dvs. bedömning av verksamhetens conse-

⁹⁶ 10 kap. 19 § godkendelsesbekendtgørelsen.

⁹⁷ 14 kap. 38 § godkendelsesbekendtgørelsen. I särskilda fall kan tidsbegränsning förekomma.

⁹⁸ 15 kap. godkendelsesbekendtgørelsen.

⁹⁹ Se 2 kap. 7–8 §§ dambrugsbekendtgørelsen.

¹⁰⁰ 3 kap. samt bilaga 1–2 och 4–8 till dambrugsbekendtgørelsen.

¹⁰¹ 4 kap. samt bilaga 3 till dambrugsbekendtgørelsen.

¹⁰² 3 kap. 12 § dambrugsbekendtgørelsen. Här kan noteras att det i 7 kap. 26 § dambrugsbekendtgørelsen finns krav på vissa vattenbruk att övergå till utsläppsbaserat godkännande senast före utgången av år 2026.

¹⁰³ Bestämmelser finns bl.a. i bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (BEK nr 2091 af 12/11/2021).

¹⁰⁴ VVM står för ”vurdering af virkning på miljøet”.

kvenser för miljön. Utfallet av översynen kan bli att en miljökonsekvensbeskrivning behöver upprättas.¹⁰⁵

Tillstånd till vattenanvändning

I vandforsyningsloven¹⁰⁶ finns bestämmelser om bl.a. vattenförsörjning. Sötvattensdammbruk som tar ut yt- eller grundvatten till sin verksamhet behöver ett vattenanvändningstillstånd enligt lagen.¹⁰⁷ Ett sådant tillstånd ges som utgångspunkt av kommunen och gäller normalt i tio års tid. En anläggning får inte tas i drift och inte heller ändras eller utökas innan tillstånd har meddelats.¹⁰⁸

Tillstånd att inrätta anläggningar i vatten

I vandløbsloven¹⁰⁹ finns bl.a. bestämmelser som syftar till att säkerställa att vattendrag¹¹⁰ kan användas för avledning av vatten.¹¹¹ Kommunen är vattenmyndighet enligt lagen.¹¹² Av 10 kap. 48 § framgår att en vallanläggning (opstemningsanlæg) eller andra anläggningar som kan hindra vattens fria flöde eller som i övrigt kan vara skadliga för ett vattendrag inte får utföras eller förändras utan vattenmyndighetens godkännande.¹¹³ Om en sådan anläggning medför väsentlig skada för vattenkvaliteten får vattenmyndigheten meddela föreläggande om att anläggningen ska ändras eller läggas ned.¹¹⁴

¹⁰⁵ Bestämmelser om miljökonsekvensbedömningar finns i lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (LBK nr 4 af 03/01/2023) och bekendtgørelse om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (BEK nr 806 af 14/06/2023).

¹⁰⁶ Lov om vandforsyning m.v (LBK nr 602 af 10/5/2022).

¹⁰⁷ 4 kap. 18 § vandforsyningsloven.

¹⁰⁸ 4 kap. 20–22 §§ vandforsyningsloven.

¹⁰⁹ Lov om vandløb (LBK nr 1217 af 25/11/2019).

¹¹⁰ Med vattendrag likställs även vissa andra liknande vattenförekomster, se 1 kap. 2 § vandløbsloven.

¹¹¹ 1 kap. 1 § vandløbsloven.

¹¹² 3 kap. 7 § vandløbsloven.

¹¹³ Närmare bestämmelser om handläggning av sådana ärenden finns i bekendtgørelse om vandløbsregulering og -restaurering m.v. (BEK nr 834 af 27/06/2016).

¹¹⁴ 10 kap. 50 § vandløbsloven.

Godkännande av galler/nät vid vatteninlopp och vattenutlopp

Vattenbruk som använder vatten från ett vattendrag, antingen direkt, eller genom kanaler, behöver som huvudregel ha galler/nät vid såväl vatteninlopp som vattenutlopp. Detta för att så långt som möjligt säkerställa fri passage av vild fisk förbi uppfödningen. Nya sådana galler/nät ska godkännas av Fiskeristyrelsen.¹¹⁵

Även fiskeriloven¹¹⁶ innehåller bestämmelser om passage för fisk.¹¹⁷

Dispens från naturbeskyttelseloven

Naturbeskyttelseloven¹¹⁸ innehåller bestämmelser om skydd för natur och miljö. Av 2 kap. 3 § naturbeskyttelseloven framgår att det inte får göras ändringar i naturliga tillstånd i sjöar vars yta överstiger 100 m² eller hela eller delar av vattendrag som har pekats ut som skyddsvärda. Det råder alltså generellt sett ett förbud mot att vidta åtgärder som påverkar vattendrag i skyddsvärda områden. Naturbeskyttelseloven innehåller även bestämmelser om skydd av vissa strandområden som hindrar att vissa åtgärder vidtas inom området, se bl.a. 2 kap. 16 §. Kommunen kan dock, enligt 10 kap. 65 § naturbeskyttelseloven, i vissa fall besluta om dispens från förbud i 2 kap. 3 och 16 §§.

Naturbeskyttelseloven innehåller därutöver bestämmelser om bevarande som, beroende på syftet med bevarandet, kan hindra att vissa åtgärder vidtas inom skyddade områden.¹¹⁹

Närmare om samtidiga beslut

Så som nämnts under miljögodkännanden ovan ska vissa beslut i ärenden som rör sötvattensdamnbruk fattas samtidigt. Det framgår av 2 kap. 8 § dambrugsbekendtgørelsen att när kommunen beslutar om ett miljögodkännande ska kommunen samtidigt meddela tillstånd till vattenanvändning. Om ett tillstånd till vattenanvändning redan finns när ett miljögodkännande meddelas ska kommunen, när tillståndet till vattenanvändning ska förnyas, tidsbegränsa vattenanvändnings-

¹¹⁵ Bekendtgørelse om ålepas, ungfiskesluser samt afgitringer i ferske vande (BEK nr 1018 af 12/12/2002). Se 6 § bekendtgørelse om ålepas, ungfiskesluser samt afgitringer i ferske vande.

¹¹⁶ Lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven) (LBK nr 205 af 01/03/2023).

¹¹⁷ 10 kap. 43–48 §§ fiskeriloven.

¹¹⁸ Lov om naturbeskyttelse (LBK nr 1392 af 04/10/2022).

¹¹⁹ Se 6 kap. naturbeskyttelseloven.

tillståndet till den tidpunkten på miljögodkännandet ska omprövas. Därefter ska prövningarna av dessa tillstånd samordnas.¹²⁰

Om ett sötvattensdammbruk kräver dispens från naturbeskyttelseloven och/eller tillstånd att inrätta en vallanläggning ska kommunen besluta även om detta samtidigt som miljögodkännandet. Även omprövning av de olika tillstånden ska ske samtidigt.¹²¹

Tillsyn

Nedan beskrivs vissa av de bestämmelser som berör tillsyn av sötvattensdammbruk.

Tillsyn enligt viss miljölagstiftning

Bestämmelser som rör tillsyn av sötvattensdammbruk enligt miljöbeskyttelseloven och de regler som meddelats med stöd av lagen finns i miljöbeskyttelseloven,¹²² miljötilsynsbekendtgørelsen¹²³ och dambrugsbekendtgørelsen. Kommunen är den som utövar tillsyn över sötvattensdammbruken enligt lagstiftningen.¹²⁴ Tillsynen ska ske minst en gång årligen och i tillsynen ska vattenbrukarens egenkontroll granskas.¹²⁵

För sötvattensdammbruk ska kommunen regelmässigt och minst vart tionde år ompröva verksamheten och vid behov uppdatera godkännandet med hänsyn till den tekniska utvecklingen eller ny kunskap.¹²⁶ Under en period om åtta år från det att ett miljögodkännande meddelades får tillsynsmyndigheten dock som utgångspunkt inte meddela något föreläggande eller förbud för verksamheten.¹²⁷

¹²⁰ 2 kap. 7 § dambrugsbekendtgørelsen.

¹²¹ 2 kap. 8 § dambrugsbekendtgørelsen.

¹²² Kap. 9 och 10 miljöbeskyttelseloven.

¹²³ Bekendtgørelse om miljøtilsyn (BEK nr 1536 af 09/12/2019).

¹²⁴ 5 kap. 21 § första stycket dambrugsbekendtgørelsen.

¹²⁵ 5 kap. 21 § andra stycket dambrugsbekendtgørelsen.

¹²⁶ 2 kap. 5 § dambrugsbekendtgørelsen.

¹²⁷ 5 kap. 41 och 41 a §§ miljöbeskyttelseloven.

Tillsyn m.m. enligt vandløbsloven

Kommunen utövar tillsyn enligt vandløbsloven. Det ankommer på kommunen att registrera de vattenbruk som finns inom dess områden för att kunna utöva tillsynen.¹²⁸ Kommunen kan meddela förelägganden och förbud och har bl.a. rätt att få tillgång till uppgifter som behövs för att bedöma hur bestämmelserna i lagen följs. Vattenbrukaren har även vissa skyldigheter, t.ex. att tillhandahålla de uppgifter som kommunen vill ha tillgång till.¹²⁹

Tillsyn enligt bekendtgørelse om ålepas, ungfiskesluser samt afgitringer i ferske vande

Fiskeristyrelsen utövar tillsyn över efterlevnaden av beslut om fiskepassager enligt bekendtgørelse om ålepas, ungfiskesluser samt afgitringer i ferske vande.¹³⁰

Tillsyn enligt naturbeskyttelsesloven

Kommunen utövar tillsyn enligt naturbeskyttelsesloven och ska inom ramen för denna tillsyn se till att förlägganden och förbud följs samt att villkor i tillstånd efterlevs.¹³¹

Övrig lagstiftning

I Danmark finns, precis som i Sverige, även annan lagstiftning som kan aktualiseras. Utredningen kommer inte närmare redogöra för lagstiftningen men bl.a. kan bestämmelser i följande rättsakter aktualiseras för vattenbruk:

- bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder,¹³²
- bekendtgørelse om anvendelse af affald til jordbrugsformål,¹³³

¹²⁸ 11 kap. 53 § vandløbsloven.

¹²⁹ 11 kap. 53–60 §§ vandløbsloven.

¹³⁰ 8 § bekendtgørelse om ålepas, ungfiskesluser samt afgitringer i ferske vande.

¹³¹ 11 kap. 73 § naturbeskyttelsesloven.

¹³² Bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder (BEK nr 1433 af 21/11/2017).

¹³³ Bekendtgørelse om anvendelse af affald til jordbrugsformål (BEK nr 1001 af 27/06/2018).

- bekendtgørelse om affald (affaldsbekendtgørelsen),¹³⁴
- lov om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven),¹³⁵
- lov om kemikalier,¹³⁶
- lov om lægemidler,¹³⁷ och
- bekendtgørelse om økologiske fødevarer og økologisk akvakultur m.v.¹³⁸

9.2.4 Uppfödning av fisk i havbruk och saltvattensdammbbruk

Nedan följer en redogörelse av de huvudsakliga tillstånd som krävs för att starta och bedriva ett saltvattensdammbbruk, dvs. en fiskuppfödning i damm på land med intag av saltvatten,¹³⁹ samt ett havbruk, dvs. uppfödningssanläggningar bestående av nätburar, trådkassar eller liknande som är placerade i marina vattenområden och vars drift förutsätter användning av foder.¹⁴⁰ Redogörelsen i detta avsnitt kommer i första hand att fokusera på havbruk.

Miljögodkännande

Saltvattensdammbbruk och havbruk är, precis som sötvattensdammbbruk, att anse som en förorenande verksamhet som behöver ett miljögodkännande.¹⁴¹ Även beträffande saltvattensdammbbruk är verksamheter med full recirkulation av processvatten och utan direkt utsläpp i vattendrag, sjöar eller havet dock som huvudregel undantagna från

¹³⁴ Bekendtgørelse om affald (BEK nr 2512 af 10/12/2021). Bestämmelser finns även i 6 kap. miljøbeskyttelsesloven.

¹³⁵ Lov om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven) (LBK 692 af 26/05/2023).

¹³⁶ Lov om kemikalier (LBK nr 6 af 04/01/2023).

¹³⁷ Lov om lægemidler (LBK nr 339 af 15/03/2023).

¹³⁸ Bekendtgørelse om økologiske fødevarer og økologisk akvakultur m.v. (BEK nr 2168 af 23/11/2021).

¹³⁹ Miljøstyrelsens webbplats: <https://mst.dk/natur-vand/vand-i-hverdagen/spildevand/kilder-til-spildevandsudledning/saerskilte-industrielle-udledninger-samt-hav-og-dambrug/>.

¹⁴⁰ Bilaga 2, p. I 205, till godkendelsesbekendtgørelsen.

¹⁴¹ Se 5 kap. 33 § lov om miljøbeskyttelse, 2 kap. 3 § samt bilaga 2 till godkendelsesbekendtgørelsen.

kravet på sådant godkännande.¹⁴² Miljøstyrelsen beslutar om miljögodkännande för havbruk och kommunen om miljögodkännande för saltvattensdammbruk.¹⁴³ Även havbruk och saltvattensdammbruk ska genomgå en VVM-översyn, se avsnitt 9.2.3 ovan.

Särskilda bestämmelser om foderanvändning

För uppfödning av fisk i saltvatten, alltså vid havbruk och i saltvattensdammbruk, finns särskilda bestämmelser om användning av foder i bekendtgørelse om anvendelse af fodertyper ved saltvandsbaseret fiskeopdræt,¹⁴⁴ som utfärdats med stöd av miljøbeskyttelsesloven.

Lokaliseringstillstånd för havbruk

För att få driva ett havbruk krävs tillstånd enligt 66 § fiskeriloven och 1 § havbrugsbekendtgørelsen.¹⁴⁵ Fiskeriloven gäller bl.a. för uppfödning av fisk.¹⁴⁶

Tillstånd till etablering av nya havbruk och ansökningar om utvidgning eller förlängning av befintliga tillstånd prövas och beslutas av Miljøstyrelsen. Ansökan om tillstånd ska innehålla information om uppfödningens placering, förväntad mängd producerad fisk och storleken på förväntat utsläpp av kväve.¹⁴⁷

Tillstånd att etablera havbruk i Kattegatt regleras särskilt. Ett sådant tillstånd tilldelas av Miljøstyrelsen efter en årlig ansökningsrunda. Om ansökta områden överlappar varandra ska lokaliseringstillstånd prioriteras så att den ansökan med störst förväntade produktion får förtur. Om ansökningarna har samma förväntade produktion får den ansökan som har minst förväntat utsläpp av kväve förtur. I sista hand används lottning.¹⁴⁸

¹⁴² Bilaga 2, p. I 201 och 204, till godkendelsesbekendtgørelsen.

¹⁴³ 4 kap. 7 § godkendelsesbekendtgørelsen.

¹⁴⁴ Bekendtgørelse om anvendelse af fodertyper ved saltvandsbaseret fiskeopdræt (BEK nr 1451 af 07/12/2015).

¹⁴⁵ Bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug (BEK nr 1489 af 06/12/2016).

¹⁴⁶ 1 kap. 2 § fiskeriloven. Med fisk avses alla arter av fisk, tagghudingar, kräftdjur och blötdjur samt komponenter, produkter och partier därav, inklusive uppfödda/odlade arter. Det kan också beslutas att alger ska omfattas av hela eller delar av lagen, se 1 kap. 2 och 3 §§ fiskeriloven.

¹⁴⁷ 1 § havbrugsbekendtgørelsen. Notera att NaturErhvervstyrelsen och inte Miljøstyrelsen anges i författningstexten. Enligt uppgift från Miljøministeriet så är det Miljøstyrelsen som gör prövningarna i dag.

¹⁴⁸ 2 § havbrugsbekendtgørelsen.

Inom ramen för prövning av en ansökan om tillstånd ska hänsyn bl.a. tas till påverkan på internationella naturskyddsområden.¹⁴⁹ Myndigheten ska låta vissa föreningar och myndigheter yttra sig över ansökan, bl.a.

- Dansk Akvakultur,
- Danmarks Naturfredningsforening,
- Friluftsrådet,
- Kystdirektoratet,
- Naturstyrelsen,
- Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning, och
- Søfartsstyrelsen.¹⁵⁰

Miljøstyrelsen fattar sedan beslut baserat på en samlad bedömning av ansökan och inkomna yttranden. Ett tillstånd till etablering och drift av havbruk får dock inte nyttjas förrän det finns ett miljögodkännande.¹⁵¹

Ett tillstånd måste utnyttjas inom två år från att det meddelades om inte dispens har beviljats. Om inget annat framgår av tillståndet så gäller det i tio år från det att det meddelades.¹⁵² Innan anläggningen etableras krävs att en fiske- och produktionsplan utarbetas. Planen ska löpande följas upp med information om hur tillståndet nyttjas.¹⁵³ Innan ett tillstånd meddelas ska sökanden ställa säkerhet för att täcka eventuella utgifter om verksamheten läggs ned eller tillståndet återkallas.¹⁵⁴

Innehavare av tillstånd är skyldiga att årligen rapportera uppgifter om produktionsmängder, foderförbrukning samt uppgifter i övrigt av teknisk, ekonomisk och driftmässig karaktär till Miljøstyrelsen.¹⁵⁵

¹⁴⁹ 3 b kap. 10 e § fiskeriloven.

¹⁵⁰ 3 § havbrugsbekendtgørelsen.

¹⁵¹ 3 § havbrugsbekendtgørelsen.

¹⁵² 5 § havbrugsbekendtgørelsen.

¹⁵³ 4 § tredje stycket havbrugsbekendtgørelsen.

¹⁵⁴ Se närmare bestämmelser i 4 § åttonde stycket havbrugsbekendtgørelsen.

¹⁵⁵ 6 § havbrugsbekendtgørelsen.

Utmärkning

Det kan finnas behov av att en havbruksanläggning märks ut. Tillstånd till utmärkning meddelas av Søfartsstyrelsen i enlighet med afmærkningsbekendtgørelsen.¹⁵⁶

Tillsyn och offentlig kontroll

Nedan beskrivs vissa av de bestämmelser som berör tillsyn av havbruk och saltvattensdammbruk.

Tillsyn enligt viss miljölagstiftning

Bestämmelser som rör tillsyn över saltvattensdammbruk och havbruk enligt miljøbeskyttelsesloven och de regler som meddelats med stöd av lagen finns i miljøbeskyttelsesloven¹⁵⁷ och miljøtilsynsbekendtgørelsen.

Tillsyn m.m. enligt fiskeriloven och havbrugsbekendtgørelsen

Bestämmelserna som rör tillsyn och kontroll över havbruk enligt fiskeriloven och de regler som meddelats med stöd av den lagen finns i 22 kap. fiskeriloven.

Övrig lagstiftning

Även för saltvattensdammbruk och havbruk finns annan lagstiftning som kan aktualiseras, se avsnitt 9.2.3 ovan.

¹⁵⁶ 6 och 8 §§ bekendtgørelse om farvandsafmærkning i dansk og grønlandsk afmærkningsområde m.v. (afmærkningsbekendtgørelsen) (BEK nr 1466 af 29/06/2021).

¹⁵⁷ Kap. 9 och 10 miljøbeskyttelsesloven.

9.2.5 Uppfödning av musslor och ostron

Uppfödning av musslor och ostron är särskilt reglerat i den danska lagstiftningen. I lagstiftningen skiljer man på uppfödning i vattenpelare¹⁵⁸ och uppfödning på havsbotten, så kallad kulturbank.¹⁵⁹

Uppfödning i ”vattenpelare”

I fråga om uppfödning i vattenpelare gör man i lagstiftningen skillnad mellan uppfödning och hobbyuppfödning. För att etablera, nyttja och driva en odlingsanläggning av musslor enligt lagstiftningen krävs tillstånd av Fiskeristyrelsen.¹⁶⁰ Med odlingsanläggning avses, fritt översatt, ”odling, dock inte hobbyodling, i vattenpelare av musslor och ostron på danskt fisketerritorium som hålls fritt från havet eller fjorden med hjälp av linor, burar, ställningar eller liknande, bortsett från förankringsredskap och liknande”.¹⁶¹ Nya tillstånd för uppfödning kan från och med den 1 juli 2021 endast ges för vetenskapliga ändamål. Vid prövningen av en ansökan ska Fiskeristyrelsen hämta in yttranden från flera olika myndigheter och organisationer, t.ex.

- Dansk Akvakultur,
- Danmarks Naturfredningsforening,
- den eller de berörda kommunerna,
- Fødevarestyrelsen,
- Kystdirektoratet,
- Naturstyrelsen,
- Miljøstyrelsen,
- Søfartsstyrelsen, och
- andra myndigheter och organisationer som bedöms ha ett intresse i saken.¹⁶²

¹⁵⁸ Bestämmelser om uppfödning i vattenpelare finns i bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen (BEK nr 1456 af 24/06/2021).

¹⁵⁹ Bestämmelser om uppfödning i kulturbak finns i bekendtgørelse om kulturbankeproduktion af muslinger og østers (kulturbankebekendtgørelsen) (BEK nr 116 af 29/01/2021).

¹⁶⁰ 2 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁶¹ 1 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁶² 2 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

För att kunna beviljas ett tillstånd uppställs vissa villkor. Vattenbrukaren ska t.ex. ställa säkerhet som ska täcka eventuella utgifter vid verksamhetens upphörande eller återkallelse av tillstånd. Vidare kan det för användning av tillståndet krävas bl.a. att anläggningen märks ut på ett visst sätt och att det ska tas prover i anläggningen. Om det är nödvändigt får Fiskeristyrelsen ändra villkor för användningen av tillståndet under tillståndstiden.¹⁶³ Ett tillstånd gäller maximalt tio år från det att det meddelades. Tillståndet kan förlängas efter ansökan hos Fiskeristyrelsen. Myndigheten kan även i särskilda fall av miljöhänsyn besluta om en kortare tillståndstid eller att tillståndet ska upphöra att gälla.¹⁶⁴

En anläggning får inte tas i bruk förrän Fiskeristyrelsen har godkänt anläggningens utformning och det får endast användas inom de angivna positionerna. Vidare finns bestämmelser om registrering eller godkännande av anläggningen som en vattenbruksanläggning av Fødevareregion Syd.¹⁶⁵ Det finns även särskilda bestämmelser om en anläggnings storlek, placering, montering och att ägaren ska hålla anläggningen i gott skick.¹⁶⁶

Ett tillstånd förfaller om det inte nyttjas inom ett år från att tillståndet meddelades, förutsatt att dispens inte har meddelats.¹⁶⁷

För att etablera och nyttja en hobbyodlingsanläggning av musslor krävs enligt lagstiftningen att anläggningen har registrerats hos Fiskeristyrelsen och att anläggningen har blivit tilldelat ett registreringsnummer.¹⁶⁸ Med hobbyodlingsanläggning avses, fritt översatt, ”icke-kommersiell odling på linor och liknande i vattenpelare av musslor och ostron, där linorna som används för att samla yngel är högst tio meter långa”.¹⁶⁹

Uppfödning i kulturbank

Med kulturbank avses, fritt översatt, ”ett område av havsbotten på vilket odlade musslor eller ostron läggs ut i ett närmare avgränsat område i syfte att senare skördas”.¹⁷⁰ För att etablera och nyttja och en

¹⁶³ 3 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁶⁴ 6 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁶⁵ 7 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁶⁶ 8 och 9 §§ bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁶⁷ 10 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁶⁸ 11 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁶⁹ 1 § bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen.

¹⁷⁰ 1 § kulturbankebekendtgørelsen.

odling på kulturbank krävs tillstånd av Fiskeristyrelsen. Tilldelning sker efter en ansökan och sker två gånger per år. Maximalt kan två tillstånd ges till en och samma person eller företag. Vid överlappande ansökningar tilldelas tillstånd efter lottning. Från och med 1 februari 2021 kan dock inte nya tillstånd för odling sökas.¹⁷¹

Vid prövningen av en ansökan ska Fiskeristyrelsen hämta in yttranden från flera olika myndigheter och organisationer.¹⁷²

Påverkan på ålgräs ska bedömas vid prövningen och det kan ställas villkor för användningen av tillståndet, t.ex. avseende vilka yngel som används. Om det är nödvändigt får Fiskeristyrelsen ändra villkor för användningen av tillståndet under tillståndstiden.¹⁷³ Ett tillstånd gäller maximalt fem år från det att det meddelades. Tillståndet kan förlängas efter ansökan hos Fiskeristyrelsen. Myndigheten kan även i särskilda fall av hänsyn till miljön besluta om en kortare tillståndstid eller att tillståndet ska upphöra att gälla.¹⁷⁴

En odling i kulturbank får endast användas inom de angivna positionerna och kulturbankens areal får maximalt uppgå till 150 000 m²/15 ha.¹⁷⁵ Särskild reglering finns avseende skörd och skötsel av kulturbankar.¹⁷⁶

Ett tillstånd bortfaller om det inte nyttjas inom ett år från att tillståndet meddelades.¹⁷⁷

Tillsyn

Bekendtgørelserna som reglerar uppfödning av musslor och ostron¹⁷⁸ är utfärdade med stöd av fiskeriloven. Bestämmelser som rör tillsyn och kontroll enligt fiskeriloven och de regler som meddelats med stöd av den lagen finns i 22 kap. fiskeriloven. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri är ansvarig myndighet i fråga om kontroll och tillsyn enligt lagen.¹⁷⁹

¹⁷¹ 2 och 3 §§ kulturbankebekendtgørelsen.

¹⁷² 4 § kulturbankebekendtgørelsen. Jfr avsnitt om uppfödning i vattenpelare ovan.

¹⁷³ 6 § kulturbankebekendtgørelsen.

¹⁷⁴ 8 § kulturbankebekendtgørelsen.

¹⁷⁵ 9 och 10 §§ kulturbankebekendtgørelsen.

¹⁷⁶ 11 § kulturbankebekendtgørelsen.

¹⁷⁷ 12 § kulturbankebekendtgørelsen.

¹⁷⁸ Bekendtgørelse om opdræt af muslinger og østers i vandsøjlen og kulturbankebekendtgørelsen.

¹⁷⁹ 22 kap. 117 § fiskeriloven.

9.2.6 Odling av tång

För odling av tång gäller särskilda bestämmelser i den danska lagstiftningen.¹⁸⁰ Det krävs tillstånd av miljöministeren för att på sjöterritoriet uppföra fasta eller förankrade anläggningar. För sådana tillstånd kan också villkor meddelas, t.ex. kan det krävas att vattenbrukaren ställer säkerhet.¹⁸¹ Vid prövningen ska en bedömning göras av om ett projekt kan påverka ett internationellt naturskyddsområde eller vissa utpekade arter.¹⁸²

Tillsyn

Bestämmelser om tillsyn finns i 5 kap. kystbeskyttelsesloven. I fråga om tillstånd för att på sjöterritoriet uppföra fasta eller förankrade anläggningar är som utgångspunkt miljöministeren ansvarig för tillsynen.¹⁸³

9.2.7 Något om uppfödning och odling av främmande eller lokalt frånvarande arter

Rådets förordning (EG) nr 708/2007 är tillämplig även i Danmark.¹⁸⁴ Det innebär bl.a. att det kan krävas tillstånd för användning av främmande arter i öppna vattenbruksanläggningar. Det kan i sammanhanget också nämnas att det finns nationell reglering angående främmande arter i naturbeskyttelsesloven.

9.3 Finland

I Finland har det självstyrande landskapet Åland egen lagstiftningsbehörighet i frågor som bl.a. gäller natur- och miljövård, friluftsliv och vattenrätt.¹⁸⁵ År 1997 trädde den nu gällande åländska vattenlagen

¹⁸⁰ Bestämmelser om odling av tång finns i bekendtgørelse af lov om kystbeskyttelse m.v. (kystbeskyttelsesloven) (LBK nr 705 af 29/05/2020).

¹⁸¹ 3 kap. 16 a § kystbeskyttelsesloven.

¹⁸² 3 § i bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet (BÉK nr 654 af 19/05/2020).

¹⁸³ 5 kap. 19 § kystbeskyttelsesloven.

¹⁸⁴ Förordningen behandlas även i andra avsnitt, se t.ex. avsnitt 6.3.2.

¹⁸⁵ 18 § p. 10 självstyrelselag för Åland, nr 1144/1991.

(1996:61) i kraft.¹⁸⁶ Sedan dess har det inte beviljats någon utökning av befintliga tillstånd till fiskuppfödning, utan vissa av de då giltiga tillstånden finns kvar. Produktionen inom fiskuppfödningen har från år 1997 endast kunnat utökas genom effektivare uppfödnings- och/eller utfodringsmetoder, genom fusion eller genom uppköp av andra företag.¹⁸⁷ Utkast till lagförslag för ny vattenlag har skickats på remiss år 2019 och på nytt i slutet av år 2022. Men dessa utkast har än så länge inte lett till någon ny lagstiftning. Med hänsyn till dessa omständigheter har utredningen valt att fokusera på regleringen för att bedriva vattenbruk som gäller för Finlands fastland, vilket beskrivs nedan.

9.3.1 Allmän bakgrund

Finland är precis som Sverige medlem i EU och måste därför också iakttä den EU-rättsliga regleringen som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet. Med hänsyn till de naturliga förhållandena, är fiskuppfödning den dominerande formen av vattenbruk i Finland. Det är också den typen av vattenbruk som kommer att vara i fokus i det här avsnittet.

Under år 2018 föddes det totalt upp 14,3 miljoner kilo matfisk i Finland. Av dessa föddes 7,3 miljoner kilo upp i den del av Finland som tillhör fastlandet och av dessa var cirka 5 miljoner kilo uppfödda i havet. Resterande 7 miljoner kilo föddes upp i den del av Finland som tillhör Åland. År 2018 fanns det 151 verksamma anläggningar för fiskuppfödning kopplat till fastlandet och av dessa var 99 lokaliserade i havsområden. Samma år fanns det 27 anläggningar för fiskuppfödning kopplat till Åland.¹⁸⁸ Regnbåge är den vanligast förekommande arten i fiskuppfödningar i Finland.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Enligt lagen krävs tillstånd för tillförsel av övergödande ämnen direkt i ytvatten från fiskuppfödning i havet med en produktion om 20 ton fisk per år, se 6 kap. 16 § vattenlagen. Ytterligare bestämmelser om uppfödning av regnbågslax och lax i nätkassar i havet finns i landskapsförordning (2007:57) om odling av regnbågslax och lax i havet.

¹⁸⁷ Ålands landskapsregering, Genomförandet av utsläppsbaserade tillstånd på Åland och om revisionen av vattenlagen, 01.10.2020. Se Ålands landskapsregerings webbplats: <https://ym.fi/documents/1410903/37291851/Genomf%C3%B6randet+av+utsl%C3%A4ppsbaserade+tillst%C3%A5nd+p%C3%A5+%C3%85land+och+om+revisionen+av+vattenlagen.pdf/f2969642-d9e9-acd3-78e4-245187063683/Genomf%C3%B6randet+av+utsl%C3%A4ppsbaserade+tillst%C3%A5nd+p%C3%A5+%C3%85land+och+om+revisionen+av+vattenlagen.pdf?t=1601452762501>.

¹⁸⁸ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, Anvisning om miljöskydd vid fiskodling, s. 15 ff.

¹⁸⁹ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 15 ff.

Utsläpp av näringsämnen är den största miljökonsekvensen av fiskuppfödningen i Finland. Sett ur ett nationellt perspektiv har näringsutsläppen från fiskuppfödningen endast liten betydelse, men lokalt kan det uppstå betydande verkningar. Utsläppen av näringsämnen kommer i princip uteslutande från fodret som används i uppfödningarna. Näringsbelastningen är generellt som störst när fiskarna har sin tillväxtperiod under juli–september.¹⁹⁰

I Finland finns flera planer och strategier som påverkar vattenbruket, bl.a. en nationell plan för lokaliseringsstyrning av vattenbruk.¹⁹¹ Syftet med planen är att styra fiskuppfödning till vattenområden som är lämpliga med hänsyn till bl.a. miljöskydd, vattenbruksnäringen och andra former av vattenbruk. Planeringsområdet omfattar Finlands havsområden och i planen pekas områden ut där fiskuppfödning skulle kunna koncentreras och där nya vattenbruk eventuellt skulle kunna lokaliseras. Avsikten är att företagare utifrån planen ska kunna planera för sin egen verksamhet, bl.a. vad gäller produktionsmängd, och kunna ansöka om tillstånd i enlighet med planens riktlinjer och därigenom få en mer förutsebar miljöprocess.¹⁹²

I Finland ansvarar jord- och skogsbruksministeriet i samarbete med miljöministeriet samt Forststyrelsen, som är ett statligt affärsverk, för de nationella strategierna för vattenbruk och blå bioekonomi. Forststyrelsen förvaltar mer än två miljoner hektar allmänna vattenområden i havet och ansvarar för att arrendera ut lämpliga områden till företag.¹⁹³

9.3.2 Generellt om den finska lagstiftningen

Det finns ingen särskild lagstiftning som gäller för enbart vattenbruk i Finland. Precis som i Sverige styrs bedrivandet av vattenbruksverksamhet i stället av ett flertal olika lagstiftningar. Någon enhetlig definition av begreppet vattenbruk har inte heller återfunnits i den finska lagstiftningen.

¹⁹⁰ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 19.

¹⁹¹ Det kan noteras att uppdatering av planen är en de högst prioriterade åtgärderna i Vattenbruksstrategi för Fastlandsfinland 2030. Se Valtioneuvosto Statsrådet (2021), s. 9.

¹⁹² Det finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 34.

¹⁹³ Forststyrelsen arbetar även för att utveckla samarbetet mellan olika intressentgrupper i vattenbruksbranschen och deltar också i Finlands havsplanering, se Forststyrelsens webbplats: <https://www.metsa.fi/sv/forststyrelsen/>.

Nedan beskrivs de lagstiftningar som bedömts ha störst påverkan för bedrivandet av vattenbruksverksamhet på fastlandet i Finland. Vi har valt att lägga fokus på tillstånd enligt miljöskydds- och vattenlagstiftningarna, som är centrala tillstånd för vattenbruksverksamheter.

9.3.3 Krav på tillstånd enligt miljöskyddslagstiftningen

Allmänt om miljöskyddslagstiftningen

Miljöskyddslagen (527/2014) och statsrådets förordning om miljöskydd (713/2014), som utfärdats med stöd av lagen, ska tillämpas på industriell eller annan verksamhet som orsakar eller kan orsaka förorening av miljön. Lagstiftningen är också tillämplig för verksamheter som ger upphov till avfall och på behandling av avfall. Lagstiftningen syftar bl.a. till att:

- förebygga och hindra förorening och risk för förorening av miljön, förebygga och minska utsläpp, och
- främja en hållbar användning av naturresurser.

Den som omfattas av lagstiftningen har skyldigheter att vara konsekvensmedveten och ordna sin verksamhet så att förorening av miljön kan förebyggas. Om förorening inte helt kan hindras, ska den minimeras så långt det är möjligt och verksamhetsutövaren ska så långt möjligt minimera verksamhetens utsläpp till miljön och avlopps nätet.¹⁹⁴

En verksamhetsutövare för en tillståndspliktig verksamhet ska i syfte att förebygga förorening se till och försäkra sig om att bl.a.:

- bästa tillgängliga teknik används i verksamheten,
- verksamhetens energianvändning är effektiv,
- utsläppen från och konsekvenserna av verksamheten kontrolleras, och
- verksamhetsutövaren har tillgång till tillräcklig sakkunskap med beaktande av verksamhetens art och omfattning.¹⁹⁵

¹⁹⁴ 1 kap. 6 och 7 §§ miljöskyddslagen.

¹⁹⁵ 2 kap. 8 § miljöskyddslagen.

För verksamheter som medför risk för förorening av miljön ska verksamhetsutövaren även iaktta en försiktighets- och aktsamhetsprincip där bl.a. risk för olyckor ska beaktas.¹⁹⁶

Tillståndskrav

För verksamheter som medför risk för förorening av miljön krävs miljötillstånd. I fråga om fiskuppfödningssverksamhet krävs sådant tillstånd uttryckligen för en verksamhet där minst 2 000 kg torrfoder, eller den mängd annat foder som har motsvarande näringsvärde, används årligen eller där fiskbeståndet ökar med minst 2 000 kg per år, eller som omfattar en minst 20 hektar stor damm eller grupp av dammar med naturligt foder.¹⁹⁷ Det krävs även tillstånd för en anläggning som behandlar eller förädlar fisk eller fiskeriprodukter och som använder minst 1 000 ton animaliska råvaror per år, och där produktionskapaciteten är högst 75 ton färdiga produkter per dygn.¹⁹⁸

Lagen innehåller också mer generella bestämmelser om krav på tillstånd, vilket bl.a. krävs för:

1. verksamhet som kan orsaka förorening av vattendrag, när det inte är fråga om ett projekt som är tillståndspliktigt enligt vattenlagen, och
2. avledande av avloppsvatten som kan orsaka förorening av ett dike, en källa eller en i 1 kap. 3 § 1 mom. 6 punkten i vattenlagen avsedd rännil.¹⁹⁹

Miljötillstånd krävs som huvudregel inte för kortvarig verksamhet av försöksnatur vars syfte är att testa ny teknik, råvaror eller bränslen, tillverknings- eller förbränningsmetoder eller en reningsanordning eller att i en anläggning eller yrkesmässigt behandla avfall, om det sker i syfte att klarlägga verksamhetens konsekvenser, användbarhet eller annan jämförbar omständighet. För dessa verksamheter ska i stället en anmälan göras cirka en månad innan verksamheten avser påbörjas.²⁰⁰

¹⁹⁶ 2 kap. 20 § miljöskyddslagen.

¹⁹⁷ 4 kap. 27 § 1 mom. miljöskyddslagen, bilaga 1, tabell 2, punkt 11, underpunkt c.

¹⁹⁸ 4 kap. 27 § 1 mom. miljöskyddslagen, bilaga 1, tabell 2, punkt 10, underpunkt b2.

¹⁹⁹ 4 kap. 27 § 2 mom. miljöskyddslagen.

²⁰⁰ 4 kap. 31 § miljöskyddslagen.

9.3.4 Krav på tillstånd enligt vattenlagstiftningen

Allmänt om vattenlagstiftningen

I Finland tillämpas vattenlagen (587/2011) på vattenhushållningsärenden, som är genomförande av vattenhushållningsprojekt och annan användning och vård av vattentillgångar och vattenmiljön. Syftet med lagstiftningen är att

- främja, ordna och samordna användningen av vattentillgångarna och vattenmiljön så att användningen är samhälleligt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar,
- förebygga och minska olägenheter som orsakas av att vatten eller av att vattenmiljön används,
- förbättra vattentillgångarnas och vattenmiljöns tillstånd.²⁰¹

Tillståndskrav

För de vattenbruk som avser att placera en konstruktion i ett vattenområde, t.ex. en nätkasse, krävs tillstånd enligt 3 kap. vattenlagen. Sådant tillstånd krävs även för att anlägga en avloppsledning i ett vattenområde. Tillstånd krävs dessutom för att ändra ett vattendrags läge, djup, vattenstånd, vattenföring, strand eller vattenmiljö eller grundvattnets kvalitet eller mängd om förändringen har följder som anges i 3 kap. 2 § 1 mom. vattenlagen.

För de anläggningar som har ett uttag av vatten från ett vattendrag krävs tillstånd även enligt 4 kap. vattenlagen.²⁰²

9.3.5 Rådgivning om tillståndsansökningar

Myndigheter ska enligt principen om god förvaltning ge råd till enskilda i frågor som ligger inom myndighetens behörighet.²⁰³ Myndigheterna ska även inom ramen för sin behörighet och efter behov ge råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende och svara på frågor och förfrågningar som gäller utträttandet av ärenden, se 8 § förvaltningslagen (434/2003). I fråga om tillstånd enligt miljöskydds-

²⁰¹ 1 kap. 1–3 §§ vattenlagen.

²⁰² Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 65 f.

²⁰³ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 73.

lagen ska tillståndsmyndigheten på begäran ge sökanden information i elektronisk form om

1. vilka uppgifter som ska anges i tillståndsansökan och vilka utredningar som ska bifogas ansökan,
2. vilka utlåtanden som kommer att begäras i ärendet och tidsfrist som ska reserveras för detta,
3. uppskattad tidpunkt för meddelande av tillståndsbeslutet.²⁰⁴

Myndigheten kan efter begäran från sökanden eller på eget initiativ arrangera ett kostnadsfritt samråd mellan företagaren och myndigheten för att ordna rådgivningen i ett tillståndsärende. Till samrådet kan även företrädare från andra myndigheter som deltar i tillståndsförfarandet, eller andra berörda parter, kallas att delta. En företrädare för den statliga miljötillsynsmyndigheten ska alltid kallas.²⁰⁵ Vid samrådet kan myndigheten ta ställning till behovet av olika tillstånd och till samordningen av dem, ansökningens innehållskrav, utredningarna och deras omfattning samt ansökningsprocesser och tids-scheman. Myndigheten ska vid samrådet fokusera på rådgivning och informationsutbyte och inte ta ställning till förutsättningar för beviljande av tillstånd.²⁰⁶

9.3.6 Fallspecifika utredningar och förfaranden

Vid tillståndsprövningen görs en individuell prövning där bl.a. påverkan på uppnående av målen i förvaltningsplaner och havsförvaltningsplaner som fastställts med stöd av lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004) beaktas.²⁰⁷ I havsförvaltningsplanen anges allmänna miljömål som styr beslut om åtgärder för att minska belastningen från mänsklig verksamhet samt för uppnående och upprätthållande av god status. Specifika mål har även satts upp för fiskuppfödningar. Förvaltningsplaner och deras åtgärdsprogram innehåller information om vattnets status, om faktorer som påverkar statusen och om åtgärder. Målet är att yt- och grundvattnens status inte försämras och att deras status är åtminstone god. Vid tillstånds-

²⁰⁴ 5 kap. 39 a § miljöskyddslagen.

²⁰⁵ 5 kap. 39 a § miljöskyddslagen 1 och 2 mom.

²⁰⁶ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 74.

²⁰⁷ 6 kap. 51 § miljöskyddslagen, se även finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 66.

prövning ska miljömålen beaktas som bindande mål.²⁰⁸ I lagstiftningen finns vissa möjligheter till avvikelser från dessa mål.²⁰⁹

Nödvändiga utredningar ska bifogas till ansökan och ett MKB-förfarande²¹⁰ kan behöva tillämpas eller effekter på Natura 2000-områden behöva utredas, liksom effekten på hotade arter.²¹¹ MKB-förfarande ska tillämpas på fiskuppfödningar i havsområden där fiskbeståndet ökar med minst 1 000 000 kg per år.²¹² MKB-förfarande kan krävas även i de fall enskilda projekt kan antas medföra betydande miljökonsekvenser.²¹³ Beslut om MKB-förfarande i enskilda fall fattas av den regionala Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen).²¹⁴

9.3.7 Tillståndsprövningen

Miljötillstånd baserat på utsläpp alternativt fodrets näringsmängd

Den som ansöker om miljötillstånd kan välja att ansöka om tillstånd baserat på utsläpp eller fodrets näringsmängd. Ett utsläppsbaserat tillstånd kan beviljas om beräkningen av utsläppen är tillförlitlig och etablerad. Övervakning av utsläppsbaserade tillstånd är möjlig vid anläggningar där utsläpp kan mätas genom analyser. Miljöskyddslagen tillåter utsläppsbaserade tillstånd även för uppfödning i kassar. När det gäller kassuppfödningar där utsläppsmängden inte kan bestämmas genom vattenanalys beräknas belastning utifrån fiskbeståndens vikt, fodermängd och fodrets innehåll av kväve och fosfor. Ett första tillstånd baserat enbart på utsläpp har år 2023 beviljats för kassuppfödning till havs.

²⁰⁸ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 67.

²⁰⁹ Se 4 kap. 23–25 §§ lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (1299/2004).

²¹⁰ Förfarande enligt lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017, MKB-lagen).

²¹¹ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 66.

²¹² 1 kap. 3 § MKB-lagen, bilaga 1, punkt 1d.

²¹³ Närmare förutsättningar anges i 1 kap. 3 § 2 mom. MKB-lagen.

²¹⁴ 1 kap. 3 § 2 mom. och 2 kap. 11 § MKB-lagen.

Handläggning av ansökningar om tillstånd enligt miljöskydds- och vattenlagstiftningen

En miljötillståndsansökan som gäller en verksamhet som medför risk för förorening av vatten samt en för samma verksamhet gjord ansökan om tillstånd enligt vattenlagen ska som huvudregel behandlas tillsammans och avgöras genom samma beslut.²¹⁵

Tillståndstider

Tillstånden gäller tills vidare eller är tidsbegränsade utifrån verksamhetens art. För att ett tillstånd ska tidsbegränsas krävs att det finns särskild anledning.²¹⁶ Tillstånd för kassuppfödning har vanligen tidsbegränsats eftersom utsläpp från kassuppfödningar inte kan behandlas och tidsbegränsning möjliggör att verksamheten prövas på nytt utifrån de då rådande omständigheterna. Tillsvidaretillstånd har ansetts kunna beviljas när det inte finns några större konflikter mellan verksamheten och den övriga användningen av området och när området har god tålighet mot utsläpp.²¹⁷ Sådana tillstånd har bl.a. beviljats för uppfödning i genomströmnings- och recirkulationssystem.

9.3.8 Tillsyn

Det är i första hand NTM-centralen som har ansvar för tillsyn över ett miljötillstånd för fiskuppfödning.²¹⁸ Den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten fungerar som en lokal tillsynsmyndighet som underlättar NTM-centralen om försummelser. Det fungerar även omvänt att NTM-centralen ska underrätta den kommunala miljöförvaltningsmyndigheten om brister som ligger inom den kommunala miljöförvaltningsmyndighetens behörighet.²¹⁹ Syftet med tillsynen över beslut om miljötillstånd är att undersöka om:

- verksamheten motsvarar tillståndsbeslutet med tillhörande villkor eller bestämmelser i lagstiftningen,

²¹⁵ 5 kap. 47 § miljöskyddslagen och 11 kap. 12 § vattenlagen.

²¹⁶ 9 kap. 87 § miljöskyddslagen.

²¹⁷ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 79.

²¹⁸ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 61.

²¹⁹ 3 kap. 23 § miljöskyddslagen.

- förutsättningarna för beviljande av miljötillstånd fortfarande föreligger,
- tillståndet överensstämmer med gällande lagstiftning, och
- verksamheten orsakar förorening av miljön trots tillståndsvillkoren.²²⁰

Verksamhetsutövarna ska lämna in årliga rapporter om anläggningarna och ska dessutom lämna in kontrollrapporter om utsläpp och påverkan, vilka används i tillsynsarbetet.²²¹

Tillsynsmyndighetens arbete med tillsyn

Tillsynsmyndigheten ska ordna tillsynen kopplat till miljöskyddslagen så att tillsynen är högklassig, regelbunden och effektiv och baserar sig på en miljöriskbedömning.²²² Den statliga och kommunala miljöförhållningsmyndigheten ska för den regelbundna tillsynen göra upp en så kallad tillsynsplan som bl.a. ska beskriva samarbetet mellan de myndigheter som svarar för tillsynen.²²³ De ska också utarbeta ett så kallat tillsynsprogram för periodiska inspektioner och annan regelbunden tillsyn över bl.a. tillståndspliktiga verksamheter. Programmet ska bl.a. innehålla uppgifter om de objekt som tillsynen gäller.²²⁴

Tillsynsmyndigheternas rätt till information

Tillsyns- och tillståndsmyndigheten har bl.a. rätt att för utförandet av sina uppgifter

- trots sekretess få nödvändiga upplysningar av myndigheter och verksamhetsutövare,
- röra sig på annans område,

²²⁰ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 82.

²²¹ Finska miljöministeriets publikation 2020:26, s. 82.

²²² 18 kap. 167 § miljöskyddslagen.

²²³ 18 kap. 168 § 1 mom. miljöskyddslagen.

²²⁴ 18 kap. 168 § 4 mom. miljöskyddslagen.

- utföra mätningar samt ta prover, och
- kontrollera verksamheten och dess utsläpp och miljöpåverkan.²²⁵

9.3.9 Övrig lagstiftning

I Finland finns, precis som i Sverige, även annan lagstiftning som kan aktualiseras för vattenbruk. Utredningen kommer inte närmare redogöra för den lagstiftningen men i huvudsak är det bestämmelser i följande rättsakter som kan aktualiseras för vattenbruk:

- lagen om fiske (379/2015),
- markanvändnings- och bygglagen (132/1999),
- djurskyddslagen (247/1996),
- lagen om djursjukdomar (441/2013),
- lagen om animaliska biprodukter (517/2015),
- lagen om medicinsk behandling av djur (387/2014),
- livsmedelslagen (23/2006),
- foderlagen (86/2008),
- Jord- och skogsbruksministeriets förordning om livsmedelshygienen vid primärproduktion av livsmedel (1368/2011),
- Statsrådet förordning om begränsning av vissa utsläpp från jordbruk och trädgårdsodling (1250/2014).

²²⁵ 18 kap. 172 § miljöskyddslagen.

10 Förslag och bedömningar avseende ändringar i nuvarande prövningar

10.1 Utredningens uppdrag

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren ska föreslå förenklningar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att bl.a. förkorta handläggnings-tiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattas enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls. Utredaren ska vidare analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, t.ex. avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering, samt ta ställning till om några andra ändringar av regelverket behöver göras.

I kapitlet behandlas inledningsvis utgångspunkter för utredningens arbete med förenklingsförslag och överlappningar mellan lagstiftningar som berör vattenbruk. Vi kommer sedan att gå in på överlappningar i prövningar och lägger i samband med det fram förslag om ändringar i nuvarande prövningar för att förenkla regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn. Det huvudsakliga syftet med utredningens förslag är att undvika dubbelprövning, minska antalet prövningar och undvika att beslut som fattas enligt olika regelverk står i strid med varandra. Utredningen lägger även fram förslag för att undvika reglering som behandlar vattenbruk inkonsekvent utifrån vilken organism som odlas eller föds upp.

I kapitlet berör utredningen även andra problem som uppmärksammas i nuvarande lagstiftning och redovisar utredningens bedömning i dessa delar.

10.2 Utredningen kan bara lämna förslag i frågor som Sverige har befogenhet att lagstifta om

Vattenbruket berörs av ett flertal olika EU-rättsakter på områden där EU och medlemsstaterna har delad befogenhet, se kapitel 4. Sverige har med hänsyn till principerna om EU-rättens företräde och spärrverkan endast rätt att anta lagstiftning inom dessa områden i den mån EU inte har gjort det.¹

Vissa av de relevanta EU-rättsakterna är direktiv, såsom t.ex. ramdirektivet för vatten², som införlivats i nationell rätt. Andra relevanta rättsakter är förordningar, såsom t.ex. rådets förordning (EG) nr 708/2007, som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Det är inte tillåtet med nationella bestämmelser som materiellt fyller ut eller kompletterar EU-förordningar, om det inte är särskilt angivet.

Utredningen har att förhålla sig till EU-rätten vid utformningen av förslagen och kan alltså endast lämna förslag i frågor som Sverige har befogenhet att lagstifta om.

10.3 Överlappningar mellan lagstiftningar som berör vattenbruk

Utredningen har vid en analys av lagstiftningen som styr bedrivandet av vattenbruk kunnat konstatera att det föreligger överlappningar mellan tillämpningsområdet för miljöbalken och tillämpningsområdet för vissa övriga lagstiftningar som berör vattenbruk. Det kan t.ex. nämnas att det i frågor som rör skydd av arter föreligger överlappningar mellan miljö- och fiskelagstiftningen och att det i frågor som rör smitta både finns regleringar i miljöbalken och i djurhälso- och livsmedelslagstiftningen samt i lagstiftningen om animaliska bi-produkter.³ Det finns därför anledning att gå in något närmare på förhållandet mellan miljölagstiftningen och annan lagstiftning, innan vi går in på frågan om dubbelprövning.

¹ Se avsnitt 4.1.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

³ SOU 2020:62, s. 208. Se även Jordbruksverket (2019).

10.3.1 Miljöbalkens tillämpningsområde och förhållandet till annan lagstiftning

I miljöbalken finns ingen bestämmelse som anger balkens tillämpningsområde. Vid balkens införande ansågs det inte nödvändigt med en sådan bestämmelse eftersom tillämpningsområdet ändå bedömdes framgå av balkens bestämmelser.⁴ Av målbestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken⁵ och de allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken går det att utläsa att balken omfattar ett flertal frågor, såsom skydd för människors hälsa och miljön (luften, vattnet, marken, biologiska mångfalden, landskapsbilden m.m.) mot bl.a. förorening. Det framgår även att balken omfattar frågor om användning av ochushållning med naturresurser och energi samt utöver det bl.a. frågor om avfall, återanvändning och återvinning.⁶ I fråga om den biologiska mångfalden framgår det att miljöbalken ska tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras.⁷ Enligt förarbetena avses med biologisk mångfald såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter.⁸

Med hänsyn till miljöbalkens vida tillämpningsområde kan vissa frågor regleras inom både miljöbalken och annan lagstiftning, såsom t.ex. skogsvårds-, fiske- eller jaktlagstiftningen. I balken finns det en särskild bestämmelse som reglerar förhållandet mellan miljöbalken och annan lagstiftning. I 1 kap. 3 § miljöbalken anges att i fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag. Utgångspunkten är alltså att miljöbalken och annan lagstiftning, så kallad sektorslagstiftning, är parallellt tillämpliga.⁹ Miljöbalkens bestämmelser ska enligt uttalanden i förarbeten bara tillämpas inom ramen för sektorslagstiftningen om det anges särskilt.¹⁰ Exempel på sådan reglering finns i väglagen (1971:948). Av 3 a § väglagen framgår att 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§

⁴ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 190.

⁵ Se avsnitt 6.2.1 för vidare information om mål och syfte med miljöbalken.

⁶ Michanek och Zetterberg (2021), s. 523.

⁷ 1 kap. 1 § andra stycket 3 miljöbalken.

⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 9. I sammanhanget kan noteras att begreppet biologisk mångfald är definierat i Konventionen om biologisk mångfald. Med biologisk mångfald avses enligt konventionen variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bl.a. landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem. Konventionen innehåller även definitioner av andra närliggande begrepp.

⁹ Förhållandet mellan miljöbalken och annan lagstiftning har bl.a. aktualiserats i rättsfallet MOD 2019:31.

¹⁰ Prop. 1997/98:90, Del 2, s. 146.

miljöbalken ska tillämpas vid prövning av ärenden enligt lagen. En myndighet som prövar en verksamhet enligt bestämmelser i sektorslagstiftningen ska alltså enligt förarbetsuttalandena pröva verksamheten gentemot bestämmelserna i den lagstiftningen och inte gentemot de parallellt tillämpliga bestämmelserna i miljöbalken, om det inte finns särskilda bestämmelser i sektorslagstiftningen som anger annat.¹¹

Närmare om införandet av miljöbalken och regeringens överväganden kring balkens förhållande till annan lagstiftning

I samband med miljöbalkens införande gjordes följdändringar i annan lagstiftning, t.ex. fiskelagstiftningen. I förarbeten till dessa ändringar gjorde regeringen generella uttalanden om balkens förhållande till annan lagstiftning och av dessa framgår bl.a. följande. Miljöbalken och annan lagstiftning med miljöanknytning gäller parallellt i den bemärkelsen att regler om vad som ska iakttas vid utövandet av en verksamhet kan finnas både i miljöbalken och andra lagar. Den som bedriver verksamhet som regleras också i en annan lag ska följa reglerna både i miljöbalken och den andra lagstiftningen. Om regleringen i den andra lagen bör gälla i stället för motsvarande bestämmelse i miljöbalken, ska det införas en bestämmelse som begränsar möjligheten att ingripa med stöd av balken.¹² I fråga om följdändringar i andra lagar för att undvika lagkonflikter uttalade regeringen följande utgångspunkter. Om det direkt kan konstateras att regeln i den andra lagen inte bör gälla ska den ändras eller upphävas. Det är fallet när bestämmelsen endast berör frågor som regleras i miljöbalken, om bestämmelsen inte ställer krav utöver miljöbalken. Om bestämmelsen omfattar annat än sådant som regleras i miljöbalken bör den stå kvar, men bestämmelsen ändras så att materiella krav i nivå med miljö-

¹¹ Prop. 1997/98:90, Del 2, s. 149. När det gäller tillämpningen av bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i sektorslagstiftningen noteras att Havs- och vattenmyndigheten gjort vissa uttalanden med anledning av den så kallade Weserdomen, EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål C-461/13. Myndigheten har uttalat att den bedömer att Weserdomens slutsatser är tillämpliga både vid tillståndsprövning och vid tillsyn enligt miljöbalken. Myndigheten har vidare angivit att de slutsatser som dras i domen även kan få genomslag i de fall hänvisning görs till miljö kvalitetsnormerna för vatten i andra lagar, exempelvis plan- och bygglagen, skogsvårdslagen, väglagen etc., se Havs- och vattenmyndigheten (2016), s. 8. Det kan noteras att det har genomförts ändringar i miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer sedan rapporten publicerades. Vi återkommer till frågan om tillämpningen av bestämmelser avseende miljö kvalitetsnormer inom ramen för prövning av odlingstillstånd längre ned i texten.

¹² Prop. 1997/98:90, Del 2, s. 147 ff.

balkens bestämmelser ställs.¹³ I förarbetena togs vidare upp att om det uppstår lagkonflikter får dessa lösas genom tillämpning av allmänna rättsgrundsatser, t.ex. att specialregel går före en mer allmänt hållen regel.¹⁴

I de ovan nämnda förarbetena gjorde regeringen också uttalanden om prövningar enligt miljöbalken och annan lagstiftning och angav då i huvudsak följande. Ett av huvudsyftena med miljöbalken är att förenkla regelsystemet och minska antalet tillståndsprövningar. En sammanslagning av prövningar är i första hand tänkt att göras mellan prövningar enligt bestämmelser i de lagar som inarbetats i miljöbalken. Prövningar enligt andra lagar behöver finnas kvar, eftersom de i huvudsak inkluderar andra frågor än sådana som regleras i miljöbalken.¹⁵

Fiskelagen arbetades inte in i miljöbalken, men vissa följdändringar gjordes i fiskelagstiftningen vid balkens införande. Någon ändring avseende regleringen av odling av fisk i fiskelagen eller fiskeförordningen gjordes däremot inte, och bestämmelserna avseende odling av fisk berördes inte heller i den proposition som låg till grund för följdändringarna.¹⁶ Jordbruk, som har många likheter med vattenbruk, kom däremot att regleras direkt i miljöbalken genom bestämmelser i 12 kap. i balken, som kompletterades av ytterligare bestämmelser på förordnings- och föreskriftsnivå. Den dåvarande lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark var också en av de 16 lagar som inarbetades i balken.¹⁷

10.4 Dubbelprövning i dagens lagstiftning

10.4.1 Utredningens utgångspunkter

Såsom beskrivits i inledningen till kapitlet ingår det i utredningsuppdraget att föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk i syfte att undvika dubbelprövning. Att olika myndigheter prövar i princip samma frågor kan inte anses vara ett effektivt utnyttjande av myndigheternas resurser. Det kan dessutom medföra en onödig administrativ börda för den enskilda vattenbrukaren och medföra kost-

¹³ Prop. 1997/98:90, Del 2, s. 148.

¹⁴ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 190 ff.

¹⁵ Prop. 1997/98:90, Del 2, s. 153.

¹⁶ Prop. 1997/98:90, Del 1, s. 124 f. och 275 ff.

¹⁷ 2 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

nader som inte är motiverade. Sådan prövning kan också bidra till långa handläggningstider och problem kan uppstå om myndigheter kommer till olika slutsatser i samma frågor. Vid förenkling av regelverket är det samtidigt viktigt att angelägna enskilda och allmänna intressen beaktas. I utredningens direktiv lyfts särskilt att det är viktigt att regelförenklingar inte urholkar ett högt miljöskydd, smittskydd eller djurskydd.

I avsnitt 10.3.1 ovan har utredningen redogjort för överlappningar mellan tillämpningsområdet för miljöbalken och vissa andra lagstiftningar. När det kommer till frågan om överlappningar i prövningar så har utredningen vid en analys av lagstiftningen kunnat konstatera att det kan förekomma dubbelprövning av frågor inom ramen för prövning av odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen och prövningar som görs enligt miljöbalken. Det finns därför anledning att gå närmare in på regleringarna i de olika lagstiftningarna och hur dessa förhåller sig till varandra.

10.4.2 Dubbelprövning i miljö- och fiskelagstiftningen

Vi inleder avsnittet med att redogöra för regleringarna i fiske- respektive miljölagstiftningen och kommer därefter att göra en översiktlig jämförelse med regleringarna för andra djurslag. I nästa avsnitt kommer vi att gå in på utredningens förslag avseende dubbelprövningen.

Regleringen i fiskelagstiftningen

När det gäller fiskelagstiftningen återfinns bestämmelser om vattenbruk i fiskelagen, fiskeförordningen och i föreskrifter som meddelats av Jordbruksverket.

Regleringen i fiskelagen

Enligt 1 § fiskelagen, som anger lagens tillämpningsområde, gäller lagen rätten till fiske¹⁸ samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen

¹⁸ Med fiske avses enligt 5 § fiskelagen verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk.

även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. I 3 § fiskelagen regleras lagens förhållande till miljöbalken. Enligt den nämnda paragrafen ska fiskelagen inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.¹⁹ Här kan noteras att bestämmelser som påverkar fiske bl.a. kan beslutas vid bildande av naturreservat.²⁰ 3 § fiskelagen innehåller även en upplysning om att bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken. Dessa bestämmelser avser så kallade Natura 2000-tillstånd, som beskrivs närmare i avsnitt 6.2.8. När det gäller fiskelagstiftningens förhållande till miljölagstiftningen i övrigt kan nämnas att fiskelagstiftningen innehåller bestämmelser som fredar arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som omfattas av EU:s livsmiljödirektiv²¹. Bestämmelser om att det är förbjudet att fiska vissa arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur finns i fiskeförordningen.²² Havs- och vattenmyndigheten har även möjlighet att meddela vissa ytterligare föreskrifter om fiskevård och fiskets bedrivande.²³ Myndigheten har dessutom möjlighet att meddela vissa föreskrifter om hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen.²⁴ Fiskelagen innehåller däremot *inte* någon bestämmelse om att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken eller miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning enligt lagen.²⁵

Trots att det inte framgår av bestämmelserna om fiskelagens tillämpningsområde, innehåller lagen även bestämmelser om vattenbruk. Här kan noteras att det av 23 § fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut.

I 28 § fiskelagen anges vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller *odlas*. Av 60 § samma lag framgår att länsstyrelsens be-

¹⁹ 7 kap. miljöbalken avser skydd av områden och beskrivs i avsnitt 6.2.8. 8 kap. miljöbalken avser skydd för biologisk mångfald och beskrivs närmare i avsnitt 6.2.9.

²⁰ Pock, Fiskelagen (1993:787), 3 §.

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

²² 2 kap. 5 § fiskeförordningen.

²³ 2 kap. 7 § fiskeförordningen.

²⁴ 20 § fiskelagen och 2 kap. 12 § fiskeförordningen.

²⁵ Här kan regleringen i väglagen nämnas som exempel på lagstiftning som innehåller sådan reglering, se avsnitt 10.3.1 ovan.

slut enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den får överklagas till Jordbruksverket om beslutet rör *vattenbruk* och till Havs- och vattenmyndigheten i övriga frågor.

Regleringen i fiskeförordningen

Regeringen har meddelat föreskrifter om utsättning, flyttning och odling av fisk med stöd av fiskelagen. Regleringen återfinns i fiskeförordningen. Av den inledande paragrafen i förordningen framgår att den innehåller föreskrifter om fiske och vattenbruk inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon.²⁶ Av lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner framgår att Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialvatten²⁷ samt att *inre vatten* omfattar vattenområden på land och i havet innanför riksgränsen och de baslinjer som följer av 4 §. Begreppet vattenområden finns inte definierat i lagen. En definition av begreppet finns i 11 kap. miljöbalken, som innehåller bestämmelser om vattenverksamhet. I kapitlet avses med *vattenområde* ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd.²⁸

2 kap. i fiskeförordningen gäller fisket och vattenbruket och i kapitlets första paragraf finns reglering om förhållandet till bestämmelser i miljölagstiftningen. Enligt 2 kap. 1 § fiskeförordningen ska kapitlet bl.a. inte tillämpas i den utsträckning det strider mot bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den förordningen.²⁹

I 2 kap. 15 a § fiskeförordningen finns ett bemyndigande för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar. Den centrala paragrafen avseende odling av fisk (med fisk avses fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur) finns i 2 kap. 16 § fiskeförordningen. Av den paragrafen framgår att

²⁶ Detta regleras i 1 kap. 1 § första stycket 1. Ytterliga punkter där det anges vad förordningen innehåller föreskrifter om finns i det angivna stycket. I avsnitt 6.3.2 beskrivs hur denna bestämmelse tolkats av myndigheterna.

²⁷ 1 § lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.

²⁸ 11 kap. 2 § miljöbalken. Det kan noteras att begreppet vattenområde definieras i 2 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om att sätta ut eller flytta fisk i naturen. Med *vattenområde* avses i föreskrifterna "det vatten inom vilket fisken kan vandra eller sprida sig", vilket vi återkommer till i avsnittet om Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter nedan.

²⁹ Artskyddsförordningen är meddelad med stöd av 8 kap. miljöbalken. Så som nämnts ovan regleras i 3 § fiskelagen att lagen inte ska tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.

det som huvudregel³⁰ krävs tillstånd av länsstyrelsen för att anlägga eller driva en fiskodling och det framgår även att det krävs tillstånd för att sätta ut eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat.³¹ Av paragrafen framgår vidare att tillstånd får förenas med villkor och att tillstånd inte får beviljas för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till *vattenområdets särart*. Vad som avses med ett vattenområdes *särart* anges inte i fiskelagen eller fiskeförordningen, se vidare nedan. 2 kap. 16 § fiskeförordningen innehåller, precis som 3 § fiskelagen, även en upplysning om att en särskild tillståndsprövning i vissa fall krävs enligt 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

I 2 kap. 17 § fiskeförordningen regleras i vilka situationer länsstyrelsen helt eller delvis får återkalla ett tillstånd att bedriva fiskodling. Sådan återkallelse kan komma i fråga bl.a. om det genom verksamheten har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts eller om verksamheten medför avsevärd risk för skyddsvärda fiskbestånd.³² Vidare regleras i 2 kap. 17 a § fiskeförordningen i vilka situationer länsstyrelsen får ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana i ett tillstånd att bedriva fiskodling. Det kan bl.a. göras om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts, eller för att förbättra en anläggnings rymningssäkerhet. Sådana villkor eller bestämmelser får inte vara så ingripande att verksamheten inte kan bedrivas eller avsevärt försvåras. Återkallelse och ändringar i tillstånd till fiskodling beskrivs närmare i avsnitt 7.1.5.

Enligt 2 kap. 18 § fiskeförordningen får Jordbruksverket meddela ytterligare föreskrifter om *fiskodling*, om flyttning av fisk till eller mellan fiskodlingar och om slakt av odlad fisk. Innan verket meddelar föreskrifter som rör frågor om påverkan på miljön i sjöar, vattendrag eller hav ska verket ge Havs- och vattenmyndigheten tillfälle att yttra sig. Värt att notera är också att det av 2 kap. 18 a § fiskeförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om utsättning och flyttning av fisk i andra

³⁰ Av 2 kap. 16 § fjärde stycket fiskeförordningen framgår att om någon enligt dom eller beslut i ärende om vattenverksamhet enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser är skyldig att bl.a. driva en fiskodling krävs inte tillstånd till åtgärden.

³¹ I 4 § fiskelagen anges att med begreppet fisk avses i fiskelagen även vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Se även definitionen av odlingsstillstånd i 1 kap. 2 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

³² Se 2 kap. 17 § fiskeförordningen första stycket 3 och 4.

fall än de som avses i 18 §. Innan myndigheten meddelar sådana föreskrifter ska myndigheten ge Jordbruksverket tillfälle att yttra sig.

*Regleringen i Jordbruksverkets föreskrifter*³³

Av Jordbruksverkets föreskrifter framgår i huvudsak följande:

- att odlingstillstånd inte får medges för odling i vattenområden med arter eller stammar av nationellt intresse om verksamheten påtagligt skulle kunna påverka detta intresse negativt,³⁴
- att tillstånd för odling av främmande arter endast får medges om odlingen ska bedrivas i en sluten vattenbruksanläggning samt i enlighet med tillämpliga regler i rådets förordning (EG) 708/2007, med undantag för vissa angivna organismer,³⁵ och
- att vattenbruksanläggningar som har direkt kontakt med naturligt vatten och som håller vattenlevande djur som kan rymma från en vattenbruksanläggning ska ha åtgärder för att motverka rymning, och ha en skriftlig åtgärdsplan vid rymning för att få odlingstillstånd.³⁶

I Jordbruksverkets föreskrifter finns det även vissa särskilda bestämmelser som gäller vid odling av lax, laxartad fisk och flodkräfta. I föreskrifterna anges t.ex. att odlingstillstånd inte får meddelas för flodkräfta i ett vattenområde där kräftpest förekommit under de senaste två åren.³⁷ Föreskrifterna innehåller utöver det en paragraf som rör utmärkning av vattenbruksanläggningar. Av denna framgår att vattenbruksanläggningar, med hänsyn till sjösäkerheten, kan behöva märkas ut samt att tillstånd för detta söks hos Transport-

³³ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2021:13) om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa. Föreskrifterna har meddelats med stöd av bemyndiganden i flera olika lagstiftningar. När det gäller fiskelagstiftningen noterar utredningen att myndigheten använts sig av bemyndigandena i 2 kap. 15 a och 18 §§ samt 6 kap. 8 § fiskeförordningen.

³⁴ 3 kap. 2 § SJVFS 2021:13. Vad som avses med *arter eller stammar av nationellt intresse* är dock inte närmare definierat.

³⁵ 3 kap. 4 § SJVFS 2021:13. Av bestämmelsen framgår att sterila polyploida organismer eller arterna regnbåge (*Oncorhynchus mykiss*), bröding (*Salvelinus alpinus* × *S. fontinalis*), bäckröding (*S. fontinalis*), kanadaröding (*S. namaycush*), splejk (*S. fontinalis* × *S. namaycush*) och gräskarp (*Ctenopharyngodon idella*) inte omfattas av huvudregeln.

³⁶ 3 kap. 7 § SJVFS 2021:13.

³⁷ 3 kap. 3 och 5–6 §§ SJVFS 2021:13.

styrelsen.³⁸ Begreppet *vattenområdets särart*, som är centralt i 2 kap. 16 § fiskeförordningen, förekommer *inte* i Jordbruksverkets föreskrifter.³⁹

Tidigare prövades smittskyddsaspekter inom ramen för odlingsstillståndet men sådana aspekter behandlas sedan några år tillbaka inom ramen för djurhälsolagstiftningen.⁴⁰ Tidigare gjordes även viss prövning gentemot hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. I de numera upphävda föreskrifterna från Jordbruksverket reglerades att odlingsstillstånd inte fick meddelas för odling i vattenområden som med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken angetts som riksintresse för naturvården, yrkesfisket eller friluftslivet, om verksamheten påtagligt skulle påverka något av dessa intressen negativt. Kravet på odlingsstillstånd och ändringar i regleringen finns beskrivna i avsnitt 6.3.2.

Något om Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om att sätta ut eller flytta fisk i naturen

Havs- och vattenmyndigheten har meddelat föreskrifter om att sätta ut eller flytta fisk i naturen.⁴¹ Till skillnad från Jordbruksverkets föreskrifter, som närmare reglerar förutsättningar för odlingsstillstånd, innehåller föreskrifterna från Havs- och vattenmyndigheten begreppet *vattenområdets särart*. Begreppet vattenområde definieras i 2 § föreskrifterna som ”det vatten inom vilket fisken kan vandra eller sprida sig”. Begreppen *vattenområdets särart* eller *särart* definieras inte i myndighetens föreskrifter men i 4 § regleras den hänsyn som ska tas till ett vattenområdes särart. I den nämnda paragrafen anges att för att säkerställa ett vattenområdes särart får tillstånd för att sätta ut eller flytta fisk i naturen inte avse

1. för landet främmande arter eller stammar,
2. fisk med smittsam sjukdom,
3. ett vattenområde med odling av arter eller stammar av nationellt intresse eller som annars är av betydelse för vattenbruket, liksom

³⁸ 3 kap. 8 § SJVFS 2021:13.

³⁹ Såsom angetts tidigare i avsnittet kan det noteras att det i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, HVMFS 2021:7, anges att med vattenområde avses ”det vatten inom vilket fisken kan vandra eller sprida sig”.

⁴⁰ Se avsnitt 6.3.2.

⁴¹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om att sätta ut eller flytta fisk i naturen.

vattenområden som med stöd av bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken har angetts vara av riksintresse för yrkesfisket, naturvården eller friluftslivet, om åtgärden påtagligt kan skada något av dessa intressen,

4. flyttning av fisk från havet med angränsande sötvattensområden nedanför det första definitiva vandringshindret för lax och havsöring till övriga sötvattensområden,
5. kräftdjur som används som fisknäringssystem,
6. flodkräfta i ett vattenområde där kräftpest förekommit under de senaste två åren,
7. naturligt fisktomma vatten.

Uttalanden om odlingstillståndsprövningen och något om den praktiska tillämpningen

För att få djupare förståelse för regleringen av odlingstillstånd och vad som provas inom ramen för det tillståndet är det relevant att se till vilka uttalanden som har gjorts avseende vattenbruk och om odlingstillståndsprövningen i förarbeten till fiskelagstiftningen. Bestämmelser om krav på odlingstillstånd infördes i fiskelagstiftningen år 1967, vilket beskrivits närmare i avsnitt 5.2.2, men några närmare uttalanden om prövningen har inte hittats i de förarbeten som låg till grund för införandet. I förarbeten till nuvarande fiskelag, som är från början av 1990-talet, gjordes dock vissa uttalanden om vattenbruk och prövningen av odlingstillstånd. Där anges att det svenska vattenbruket under lång tid varit inriktat på att odla fisk för utsättning i sjöar, vattendrag och kuster samt att det avsett fiskevårdande insatser genom att man önskat upprätthålla, förstärka och i vissa fall skapa nya värdefulla fiskebestånd. I förarbetena nämns samtidigt att den konsumtionsinriktade odlingen ökat markant de senaste decennierna.⁴² I samma förarbeten anges vidare att prövningen av odlingsstillstånd sker dels för att förhindra spridning av fisksjukdomar, dels för att undvika spridning av sådana arter och stammar som kan utgöra ett hot mot värdefulla vilda bestånd.⁴³ I senare förarbeten har det uttalats att exempel på villkor som kan ställas inom ramen för

⁴² SOU 1993:103, s. 99.

⁴³ SOU 1993:103, s. 107.

odlingstillstånd är att en odlingsanläggning i form av nätkassar ska vara förankrad eller att varje insättning ska prövas särskilt av länsstyrelsen.⁴⁴ I de numera upphävda allmänna råden om fiskodling, från början på 1990-talet, anges att bestämmelsen som innebär krav på tillstånd för odling av fisk har tillkommit för att förhindra spridning av fisksjukdomar och oönskade arter och stammar av fisk.⁴⁵ Det har inte framkommit att det finns någon vägledning där det beskrivs närmare vad som ska ingå i prövningen, varken nationellt eller hos enskilda länsstyrelser. Det kan dock noteras att Fiskeriverkets strategi från år 2001,⁴⁶ innehåller delar som rör uppfödning i utsättningssyfte och kan vara till visst stöd vid prövningen.

Utredningen har gått igenom ett flertal beslut om odlingstillstånd som meddelats de senaste åren. Dessa innehåller generellt begränsad information om prövningen. I ett flertal tillstånd har det angivits att det inte föreligger någon betydande risk för spridning av främmande arter och att tillstånd därför kan meddelas.⁴⁷ I vissa andra beslut har utredningen noterat att villkor i odlingstillstånd som rör rymningar har motiverats med att utsläpp av fiskar från odlingen kan påverka andra fiskbestånd negativt och därmed få en negativ inverkan på *fisket*.⁴⁸ Det framstår dock inte som att det görs någon generell bedömning av påverkan på fisket inom ramen för odlingstillståndsprövningen. Det har inte heller framgått att någon länsstyrelse vid prövningen av odlingstillstånd har tillämpat de allmänna hänsynsreglerna eller bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i miljöbalken.⁴⁹ Utredningen har därutöver noterat villkor om att anläggningar ska märkas ut med särskild sjösäkerhetsanordning.⁵⁰

Utredningen har vidare uppmärksammat att det gjordes vissa tillfälliga ändringar i regleringen av odlingstillstånd med anledning av coronapandemin. Syftet med ändringarna var att den som drev en fiskodling tillfälligt skulle få hålla och producera mer fisk och förbruka mer foder än vad som var tillåtet, samt göra de förändringar i anläggningen som krävdes för detta på grund av en minskad efterfrågan

⁴⁴ Prop. 2010/11:86, s. 41.

⁴⁵ Naturvårdsverket (1993), s. 52.

⁴⁶ Fiskeriverket (2001).

⁴⁷ Se t.ex. Länsstyrelsens i Västerbottens län beslut den 12 oktober 2017 i ärende nr 621-7375-17.

⁴⁸ Se t.ex. Länsstyrelsens i Västernorrlands län beslut den 18 mars 2020 i ärende nr 621-896-2020.

⁴⁹ Enligt vad som framgår ovan finns ingen bestämmelse i fiskelagstiftningen som anger att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. eller bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av odlingstillstånd.

⁵⁰ Se t.ex. Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 1 december 2022 i ärende nr 621-38787-2022.

på fisk till följd av coronapandemin.⁵¹ Under arbetet med förslaget till ändringar inhämtade departementet exempel på tillstånd för odling av fisk från vissa länsstyrelser.⁵² Under år 2020 infördes en tillfällig bestämmelse i 2 kap. 16 a § fiskeförordningen. Enligt bestämmelsen fick den som driver en fiskodling med stöd av ett tillstånd enligt 16 § tillfälligt hålla och producera mer fisk och förbruka mer foder än vad som var tillåtet enligt tillståndet eller enligt villkor i tillståndet samt göra de förändringar i anläggningen som krävdes för detta, om det behövdes på grund av en minskad efterfrågan på fisk till följd av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Sådana ändringar i verksamheten fick endast avse perioden till och med den 31 december 2020 och bara genomföras om ändringarna inte medförde risk för spridning av smittsamma sjukdomar och inte orsakade någon annan olägenhet av betydelse. I paragrafen fanns även krav på rapporteringsskyldighet till länsstyrelsen vid överskridandet av begränsningar i tillståndet eller villkoren.

Utredningens sammanfattande slutsatser om prövningen av odlingstillstånd

Enligt utredningens uppfattning är lagstiftningen inte helt tydlig avseende vad som ska provas inom ramen för ett odlingstillstånd. Begreppet *vattenområdets särart*, som är centralt i bestämmelsen i 2 kap. 16 § fiskeförordningen, finns inte definierat och några närmare beskrivningar av hur det ska tolkas har inte heller hittats i förarbeten eller vägledningar från myndigheterna.⁵³ Utifrån de bestämmelser som redovisats ovan och uttalandena i förarbetena drar utredningen slutsatsen att det som ska provas inom ramen för odlingstillståndet främst är den uppfödda organismens eventuella påverkan på vilda bestånd av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur och att villkor kan ställas upp för att minska risken för påverkan, t.ex. genom villkor avseende rymningssäkerhet. Det framstår även som att det ingår i prövningen att till viss del ta hänsyn till annan påverkan på den omgivande miljön i vattenområdena, främst utifrån de bestämmelser om hänsyn till vattenområdets särart som finns i Havs-

⁵¹ Näringsdepartementet (2020), s. 10.

⁵² Näringsdepartementet (2020), s. 9.

⁵³ Fiskeriverket (2001). Finfo 2001:8, innehåller information om omständigheter att ta hänsyn till vid främst prövning av utsättning i naturliga vatten.

och vattenmyndighetens föreskrifter om att sätta ut och flytta fisk i naturen.

Utifrån utredningens genomgång av meddelade odlingstillstånd och de ändringar som genomfördes i fiskeförordningen med anledning av coronapandemin, så framstår det som att omfattningen av den prövning som görs inom ramen för odlingstillstånd och vad som faktiskt regleras i besluten om odlingstillstånd varierar över landet. Det framstår även som att odlingstillstånd krävts för alla uppfödningar av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, oavsett var uppfödningarna har bedrivits.⁵⁴

Regleringen i miljölagstiftningen

De allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga för alla verksamheter, inklusive vattenbruksverksamheter.⁵⁵ Ett vattenbruks påverkan på vilda bestånd av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur och den omgivande miljön i övrigt är något som omfattas av bestämmelserna i miljöbalken där försiktighetsprincipen och kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken samt lokaliseringskravet i 2 kap. 6 § miljöbalken har stor betydelse, se vidare i avsnitt 6.2.3. Utöver dessa bestämmelser är även regleringen i 5 kap. 4 § miljöbalken relevant. Enligt denna bestämmelse får en myndighet eller en kommun inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. När det gäller ytvattenförekomster har EU-domstolen uttalat att det föreligger en försäm-

⁵⁴ Av 1 kap. 1 § fiskeförordningen framgår bl.a. att förordningen innehåller föreskrifter om fiske och vattenbruk inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. Se även avsnittet "Regleringen i fiskeförordningen" ovan.

⁵⁵ I 2 kap. 1 § första stycket första meningen miljöbalken anges att när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. I paragrafens andra stycke anges att med åtgärd avses i kapitlet en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Begreppet verksamhet definieras inte i miljöbalken men av förarbetena framgår att åtgärd är av momentan art varför verksamhet bör ha mer varaktighet utifrån att den pågår kontinuerligt eller är återkommande, se prop. 1997/98:45, Del 1, s. 205.

ring så fort statusen hos minst en av de ekologiska kvalitetsfaktorerna blir försämrad med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet.⁵⁶

I syfte att kunna jämföra prövningen inom ramen för odlingsstillståndet med vad som prövas inom ramen för miljölagstiftningen är det enligt utredningens uppfattning intressant att gå in något närmare på vad som bedöms inom ramen för påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten. Här kan noteras att när det gäller miljökvalitetsnormer för ytvatten ska följande biologiska kvalitetsfaktorer för sjöar och vattendrag beaktas:

- växtplankton i sjöar,
- makrofyter i sjöar,
- kiselalger i sjöar och vattendrag,
- bottenfauna i sjöar,
- bottenfauna i vattendrag,
- fisk i sjöar, och
- fisk i vattendrag.⁵⁷

Regleringen av miljökvalitetsnormer beskrivs närmare i avsnitt 6.2.3.

Förprövningsplikten skiljer sig åt mellan fiske- och miljölagstiftningen. Odlingstillstånd ska sökas innan verksamheten får starta, oavsett hur många organismer (fisk, vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur) som är tänkta att födas upp i verksamheten. Enligt miljölagstiftningen ska odlingar av fisk (och *inte* vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur)⁵⁸ som förbrukar mer än 40 ton

⁵⁶ Se EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål C-461/13, den så kallade Weserdomen. Detta beskrivs ytterligare i avsnitt 6.2.3.

⁵⁷ De biologiska bedömningsgrunderna framgår av bilaga 1 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

⁵⁸ Att inte andra vattenlevande djur omfattas av bestämmelserna tydliggörs av Havs- och vattenmyndighetens vägledning på myndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html>.

Utredningen kan konstatera att man i den dåvarande miljöskyddsförordningen (1981:574) skiljde mellan fiskodling, kräftodling och musselodling, medan begreppet fiskodling i fiskeförordningens mening omfattade odling av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, se Naturvårdsverket (1993), s. 52. Utredningen kan vidare konstatera att bestämmelsen om prövningsplikt för fiskodling har kopplingar till MKB-direktivets bilaga 2, artikel 1, där *intensiv fiskodling* är den enda vattenbruksverksamheten som räknas upp. Direktivet beskrivs

foder per år förprövas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.^{59,60} Om foderförbrukningen för fiskodlingen i stället är mer än 1,5 ton men mindre än 40 ton per år ska verksamheten anmälas till tillsynsmyndigheten, som har möjlighet att meddela beslut om bl.a. försiktighetsmått och förbud, se vidare i avsnitt 6.2.4. För de uppfödningar av fisk där foderförbrukningen är lägre än 1,5 ton per år görs normalt sett varken någon anmälan eller förprövning av verksamheten enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.⁶¹

Verksamheten kan även behöva prövas enligt bestämmelserna om vattenverksamhet i miljölagstiftningen, se avsnitt 6.2.5–6.2.7.⁶² Om verksamheten ska bedrivas inom ett område, som omfattas av ett områdesskydd, enligt 7 kap. miljöbalken, eller i vissa fall kan påverka ett sådant område, kan särskilda krav på prövning finnas, se avsnitt 6.2.8. Det bör utöver det noteras att det av 12 kap. 6 § miljöbalken framgår att en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska göra en anmälan för samråd hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel, se avsnitt 6.2.10. Anmälningar för samråd enligt bestämmelsen förefaller dock i praktiken inte vara vanligt förekommande för vattenbruk.

Utredningen kan avslutningsvis konstatera att det inte införts några bestämmelser som begränsar möjligheten att ingripa mot en vattenbruksverksamhet enligt miljölagstiftningen. Utredningen är av uppfattningen att det går att ingripa mot en vattenbruksverksamhet med stöd av miljölagstiftningen även om verksamheten har odlings-tillstånd med stöd av fiskelagstiftningen.

i avsnitt 4.4.1. Sambandet mellan direktivet och bestämmelserna om fiskodling har aktualiserats i Naturvårdsverket (2017), bilaga 1, s. 3.

⁵⁹ Enligt 9 kap. 1 § miljöbalken avses med miljöfarlig verksamhet bl.a. utsläpp av fasta ämnen från byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten.

⁶⁰ 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen.

⁶¹ Tillsynsmyndigheten kan ändå förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd, se avsnitt 6.2.4.

⁶² Här bör noteras att det finns undantag från tillståndsplikten när det gäller utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, se 11 kap. 11 § 2 miljöbalken.

Olika överprövande instanser enligt fiske- respektive miljölagstiftningen

Värt att notera är att beslut som rör vattenbruk enligt fiskelagstiftningen får överklagas till Jordbruksverket, vars beslut i sin tur får överklagas till förvaltningsdomstolarna. Beslut som fattas enligt det miljörättsliga regelverket överprövas däremot inte av förvaltningsdomstolar, utan när det kommer till domstolsprövning är det mark- och miljödomstolarna som är överprövningsinstanser.⁶³

Jämförelse med reglering för andra djurslag

Överlappningar mellan miljölagstiftningen och annan lagstiftning kan finnas även för andra djurslag än fiskar, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur. För landlevande djur som anses vilda (vilt), såsom t.ex. hjortar, finns reglering som berör djurhållning i både miljö- och jaktlagstiftningen. I 12 kap. 11 § miljöbalken regleras att vilthägn inte får uppföras utan tillstånd av länsstyrelsen på områden där allmänheten får färdas fritt. Vid tillståndsprövningen ska behovet av skydd för friluftslivet och naturmiljön beaktas och inom strand-skyddat område får tillstånd till vilthägn endast meddelas om det finns särskilda skäl. Genom den särskilda regleringen prövas alltså hägnet inom ramen för miljölagstiftningen. Samtidigt är de allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken tillämpliga vid prövningen.

I jaktlagstiftningen finns sedan bestämmelser om djur i hägn. Enligt 41 a § jaktförordningen (1987:905) får vilt hållas i vilthägn efter tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånd får enligt bestämmelsen inte ges om det finns risk för spridning av smittsamma sjukdomar. Av bestämmelsen framgår även att vilt ska hållas betryggande instängt i enlighet med föreskrifter som utfärdas av Naturvårdsverket. Prövningen ska omfatta vilka djur som får stängas in, hur inhägnaden för djuren ska se ut och om det finns risk för spridning av smittsamma sjukdomar.⁶⁴ Vid en jämförelse med fiskelagstiftningen noterar ut-

⁶³ I avsnitt 6.2 och 7.1 beskrivs närmare vilka beslut som kan fattas och vad som gäller vid överprövning. Länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen är i huvudsak de instanser som kan överpröva beslut och/eller domar enligt det miljörättsliga regelverket.

⁶⁴ Information från Miljösamverkan Sveriges webbplats:
<https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/handlaggarstod-vilthagn.pdf>, s. 25.

redningen att jakt kan bedrivas i hägn men att fiske inte kan bedrivas i ett vattenbruk.

För djur som hålls i fångenskap för pälsproduktion finns det särskilda bestämmelser i miljölagstiftningen. Enligt 37 § artskyddsförordningen ska en anläggning för djur som hålls i fångenskap för pälsproduktion vara inhägnad med stängsel och i övrigt vara utformad och hållas i sådant skick att djur som hålls inom anläggningen inte kan rymma. Av 38–39 §§ artskyddsförordningen framgår särskilda krav kopplat till stängslet i fråga om material och utformning. Det finns därutöver krav på fällor för fångst av djur som kommit lösa i hägnet.

10.5 Utredningens förslag om ändringar i fiskelagstiftningen

Förslag: Regleringen avseende odlingstillstånd och bestämmelser som har samband med sådant tillstånd ska tas bort i fiskelagstiftningen. Havs- och vattenmyndigheten ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Det ska med anledning av det göras ändringar i fiskelagstiftningen.

I det följande beskrivs skälen för utredningens förslag och de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslaget. Vi kommer inledningsvis att gå in på utredningens förslag om att kravet på odlingstillstånd bör tas bort och kommer sedan att gå in på utredningens förslag som rör rådets förordning (EG) nr 708/2007. Avslutningsvis redogörs för de författningsändringar som utredningen föreslår kopplat till förslaget.

10.5.1 Odlingstillståndet bör tas bort och påverkan på fritt levande fisk, vattenlevande kräddjur, vattenlevande blötdjur och den omgivande miljön i övrigt bör beaktas endast inom miljölagstiftningen

Det kan konstateras att vattenbruket sedan miljöbalkens införande utvecklats till att i högre utsträckning än tidigare avse produktion för livsmedel eller andra produkter, och i mindre utsträckning avse pro-

duktion för utsättning i naturliga vatten.⁶⁵ Utifrån utvecklingen framstår det som att vattenbruket i dag har större likheter med jordbruk som regleras i miljöbalken än med fiske som regleras i fiskelagstiftningen, även om det fortfarande finns kopplingar mellan vattenbruket och fisket.

Sedan regleringen avseende odlingstillstånd ändrades för några år sedan avser prövningen inom fiskelagstiftningen numera främst vattenbruksverksamhetens påverkan på fritt levande fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, där det i vissa fall finns detaljerade bestämmelser. Till viss del avser prövningen också påverkan på den omgivande miljön i det aktuella vattenområdet. Sådan påverkan ska även beaktas inom ramen för miljöbalkens parallellt tillämpliga bestämmelser, som reglerar påverkan på miljön i ett vidare perspektiv än fiskelagstiftningens bestämmelser. Odlingstillståndsprövningen framstår inte omfatta någon del som inte kan beaktas inom ramen för den prövning som ska göras mot de allmänna hänsynsreglerna m.m. enligt 2 kap. miljöbalken. Här noterar utredningen särskilt att miljöbalken enligt balkens 1 kap. 1 § andra stycket 3 ska tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras, vilket enligt förarbetena inkluderar såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter.⁶⁶ Det finns också exempel på att påverkan på andra arter beaktats vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt balken.⁶⁷

Enligt utredningens uppfattning bör den dubbelprövning som nu kan ske avseende påverkan på andra vattenlevande organismer och den omgivande miljön enligt fiske- och miljölagstiftningen undvikas. Eftersom miljöbalken har karaktären av en ramlag och har ett vidare tillämpningsområde än fiskelagstiftningen, är utredningen av uppfattningen att den särreglering avseende odlingstillstånd som finns i fiskelagstiftningen bör tas bort. En sådan ändring bedöms även vara i linje med de uttalanden som regeringen gjorde om ändringar i följdlagstiftningen vid miljöbalkens införande, se avsnitt 10.3.1 ovan. En sådan ändring medför att vattenbruket i högre utsträckning kommer att behandlas på samma sätt som annan livsmedelsproduktion. Det kan vidare noteras att de vattenbruk som inte omfattas av fiskelagstift-

⁶⁵ Angående vattenbrukets utveckling, se avsnitt 3.3.

⁶⁶ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 9. Se även avsnitt 10.3.1 ovan angående miljöbalkens tillämpningsområde.

⁶⁷ Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom den 24 juni 2021 i mål nr M 2847-21 kan nämnas som ett exempel på när en prövning av miljöfarlig verksamhet omfattat prövning avseende påverkan på en vild fiskstam. Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, som inte meddelade prövningstillstånd i målet.

ningens bestämmelser om odlingstillstånd, dvs. de som föder upp eller odlar organismer som inte är att anse som fiskar, vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur, såsom t.ex. alger och sjöpungar, redan i dag provas enligt miljöbalkens bestämmelser i fråga om verksamheternas miljöpåverkan.⁶⁸ Genom att ta bort kravet på odlingsstillstånd i fiskelagstiftningen kommer därför alla vattenbruk att i huvudsak provas enligt samma lagstiftning när det gäller påverkan på andra vattenlevande organismer och miljön i övrigt.⁶⁹ I samband med att kravet på odlingstillstånd tas bort bör även andra bestämmelser som rör odlingstillstånd ändras, vilket vi går in på i avsnittet om författningsändringar nedan. Ändringar som föreslås i miljölagstiftningen med anledning av att odlingstillståndet tas bort beskrivs i avsnitt 10.7.5 nedan.

10.5.2 Ändringar bör göras i fiskelagstiftningen i fråga om kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 708/2007

Inom ramen för prövningen av odlingstillstånd framstår det som att viss prövning har gjorts gentemot bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 708/2007. Eftersom utredningen föreslår att bestämmelser om prövning av odlingstillstånd ska tas bort i fiskelagstiftningen är det av intresse att se närmare på bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 708/2007, vilka kompletterande bestämmelser som finns i fiskelagstiftning och om någon ändring behöver göras i de sistnämnda bestämmelserna med anledning av utredningens förslag om att bestämmelserna om odlingstillstånd ska tas bort.

Rådets förordning (EG) nr 708/2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk

Rådets förordning (EG) nr 708/2007 är utfärdad med stöd av dåvarande artikel 37 i EG-fördraget⁷⁰ och är en del av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Förordningen är till alla delar bindande och direkt

⁶⁸ Prövning sker enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, förutsatt att verksamheten har viss omfattning, se vidare i avsnitt 6.2.5–6.2.7.

⁶⁹ Så som nämnts tidigare har dock miljöbalken även tidigare varit parallellt tillämplig för de verksamheter som omfattas av kravet på odlingstillstånd.

⁷⁰ Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen.

tillämplig i alla medlemsstater.⁷¹ Förordningen syftar till att upprätta bestämmelser om metoder för vattenbruk i syfte att ge vattenmiljön tillräckligt skydd mot de risker som hänger samman med användning av främmande och lokalt frånvarande arter inom vattenbruk. I förordningen finns det krav på tillstånd från behörig myndighet för vissa aktiviteter.⁷² I förordningen anges att vattenbruksoperatörer som avser att introducera en främmande art eller flytta en lokalt frånvarande art som inte omfattas av artikel 2.5⁷³ i förordningen ska ansöka om tillstånd hos den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten.⁷⁴ Förordningen innehåller därutöver bl.a. bestämmelser om skyldigheter för medlemsstaterna. Enligt förordningen ska medlemsstaterna upprätta en förteckning över slutna vattenbruksanläggningar inom deras territorium som uppfyller definitionen i artikel 3.3 och hålla den uppdaterad.⁷⁵ Medlemsstaterna ska även föra ett register över introduktioner och flyttningar med uppgifter om alla tidigare ansökningar och tillhörande dokumentation som insamlats före utfärdande av ett tillstånd och under övervakningsperioden. Registret ska göras tillgängligt för medlemsstaterna och allmänheten.⁷⁶

Kompletterande nationella bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 708/2007

Såsom nämnts tidigare är EU-förordningar direkt tillämpliga i medlemsstaterna.⁷⁷ Det är vanligt att EU-förordningar kompletteras med nationella tillämpningsbestämmelser i administrativa frågor och i fråga om bl.a. sanktioner.⁷⁸ Det är däremot inte tillåtet med nationella bestämmelser som materiellt fyller ut eller kompletterar EU-förordningar, om det inte är särskilt angivet. Nationella tillämpningsbestämmelser som kompletterar rådets förordning (EG) nr 708/2007

⁷¹ Artikel 25 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

⁷² Artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

⁷³ I artikel 2.5 anges att med undantag för artiklarna 3, 4.1 och 4.2 a ska förordningen inte tillämpas på arter som förtecknas i bilaga IV. Det anges vidare att riskbedömningen enligt artikel 9 inte ska tillämpas på arter som förtecknas i bilaga IV, utom i fall där medlemsstaterna vill vidta åtgärder för att begränsa användningen av den berörda arten på sitt territorium.

⁷⁴ Det kan noteras att förordningen tillämpningsområde begränsas av bestämmelserna i artikel 2 i förordningen. Förordningen gäller bl.a. inte för flyttning av arter inom EU-länder, förutom där det på grundval av vetenskapliga rön finns skäl att vänta sig att flyttningen kan innebära ett miljöhot, se artikel 2.2.

⁷⁵ Artikel 2.7 andra stycket i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

⁷⁶ Artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

⁷⁷ Se avsnitt 10.2.

⁷⁸ Bernitz & Kjellgren (2018), s. 127.

får i svensk rätt anses finnas i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (GFP-lagen), fiskeförordningen och Jordbruksverkets föreskrifter.

Kompletterande bestämmelser i GFP-lagen

Av 1 § GFP-lagen framgår att det i lagen ges bestämmelser som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige. Av paragrafen framgår vidare att i lagen avses med EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, förordningar om

1. åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna,
2. stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitik, och
3. marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Av paragrafen framgår vidare att lagen inte tillämpas i fråga om sådana bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som helt faller inom tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804).

Rådets förordning (EG) nr 708/2007 innehåller bestämmelser som syftar till att skydda vattenmiljön från främmande eller lokalt frånvarande arter och enligt utredningens uppfattning bör den inom ramen för den nationella fiskelagstiftningen ses som en förordning om åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna inom den gemensamma fiskeripolitiken. Den får enligt utredningens uppfattning därför anses omfattas av GFP-lagens tillämpningsområde.

I 2 § GFP-lagen anges att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får i fråga om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna. Det gäller dock inte föreskrifter om frågor som avses i fiskelagen.

I 4 § GFP-lagen anges att tillsyn och annan kontroll av efterlevnaden av andra regler i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken än bestämmelser om fisket och av föreskrifter meddelade med stöd av lagen utövas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om

att en tillsynsmyndighet får överlåta åt någon annan myndighet att utöva viss tillsyn. Om tillsynen överläts ska det som sägs om tillsynsmyndigheten i lagen gälla även den myndighet som tillsynen överläts till. Av 5 § GFP-lagen framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska följas. Tillsynsmyndigheten får även förena beslut om föreläggande eller förbud med vite.

Av 6 § GFP-lagen framgår vidare att för tillsyn enligt lagen har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fiskeri- och vattenbruksprodukter hanteras. Tillsynsmyndigheten får göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas. Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Den som är föremål för tillsyn ska tillhandahålla den hjälp som behövs för tillsynen. Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen enligt lagen. Det framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur tillsynen och kontrollen ska bedrivas.

Av 13 § GFP-lagen framgår vidare att en myndighets beslut i ett särskilt fall enligt lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol samt att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Kompletterande bestämmelser i fiskeförordningen

GFP-lagen kompletteras i sin tur av bestämmelser i fiskeförordningen. Av 1 § förordningen framgår att den bl.a. innehåller föreskrifter om fiske och vattenbruk inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon och att det i förordningen ges föreskrifter som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige.⁷⁹

5 kap. fiskeförordningen innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet, tillsyn och kontroll. Av 5 kap. 1 h § förordningen framgår att länsstyrelsen ska lämna uppgifter om beslut som avser vatten-

⁷⁹ I paragrafen finns flera punkter om vad förordningen innehåller föreskrifter om.

bruksanläggningar till Jordbruksverket. Av 5 kap. 1 i § förordningen framgår att Jordbruksverket ska lämna sådana uppgifter om vattenbruksanläggningar till länsstyrelsen, som länsstyrelsen kan antas behöva för sin verksamhet. I fråga om tillsyn framgår av 5 kap. 4 § fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndigheten utövar, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som har meddelats med stöd av GFP-lagen och nationella bestämmelser om fiske följs. Det framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten får överlåta åt en annan myndighet att kontrollera att bestämmelser om fiske vid landning av fisk följs, vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration, och kontrollera transportdokument. Det framgår vidare av 5 kap. 4 a § fiskeförordningen att Jordbruksverket utövar, när det gäller marknadsregleringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter, tillsyn över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken följs, att föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken följs, och att nationella bestämmelser om marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter följs. Det framgår dessutom vad sådan tillsyn avseende marknadsregleringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter innebär och i vilka frågor som tillsyn får överlåtas åt en annan myndighet.

När det kommer till bemyndiganden framgår av 5 kap. 7 § fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket inom sina verksamhetsområden får meddela de föreskrifter som behövs för tillsynen och kontrollen av efterlevnaden av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella föreskrifter på området. Innan sådana föreskrifter meddelas ska den andra myndigheten höras.

Av 6 kap. 1 § fiskeförordningen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ska, inom sina ansvarsområden och om inte annat följer av andra föreskrifter, utföra de uppgifter som enligt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet för uppgifter inom fiskeområdet som inte tydligt hör till Jordbruksverkets ansvarsområde. Det framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket får överlämna till annan myndighet att fullgöra viss uppgift enligt första stycket.

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket fiskeförordningen får Jordbruksverket bl.a. meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden enligt fiskelagen och fiskeförordningen för tillstånd att bedriva fiskodling.

Av 6 kap. 8 § framgår att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket, inom sina ansvarsområden, får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av fiskeförordningen.⁸⁰

Enligt utredningens uppfattning får det av regleringen i 6 kap. 1 § fiskeförordningen anses framgå att Jordbruksverket är behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 och att Jordbruksverket också ska fullgöra de skyldigheter som ankommer på en medlemsstat enligt förordningen.⁸¹ Av den nämnda paragrafen framgår att Jordbruksverket får överlämna till annan myndighet att fullgöra viss uppgift enligt förordningen. Utredningen är vidare av uppfattningen att bestämmelserna om tillsyn i fiskeförordningen visserligen skulle kunna anses omfatta tillsyn enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. De ger emellertid inte rätt för Havs- och vattenmyndigheten att överlåta en sådan tillsyn till en annan myndighet.

Kompletterande bestämmelser i Jordbruksverkets föreskrifter, SJVFS 2021:13⁸²

Såsom nämnts i inledningen till avsnittet finns bestämmelser som rör rådets förordning (EG) nr 708/2007 även i Jordbruksverkets föreskrifter, SJVFS 2021:13.⁸³ Föreskrifterna har meddelats med stöd av bemyndiganden i flera olika lagstiftningar. I fråga om bemyndiganden i fiskelagstiftningen noterar utredningen att Jordbruksverket använt sig av bemyndigandena i 2 kap. 15 a och 18 §§ samt 6 kap. 8 § fiskeförordningen. Enligt dessa bemyndiganden får Jordbruksverket meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar,

⁸⁰ Här kan noteras att det av 2 § lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna. Det gäller dock inte föreskrifter om frågor som avses i fiskelagen (1993:787).

⁸¹ Jordbruksverkets uppgifter kopplat till vattenbruk framgår bl.a. av 2 kap. 18 § fiskeförordningen enligt vilken Jordbruksverket får meddela föreskrifter om fiskodling, flyttning av fisk till eller mellan fiskodlingar och om slakt av odlad fisk

⁸² Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

⁸³ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

ytterligare föreskrifter om fiskodling, om flyttning av fisk till eller mellan fiskodlingar och om slakt av odlad fisk, samt ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av fiskeförordningen. Med verkställighetsföreskrifter brukar avses dels tillämpningsföreskrifter av administrativt slag, dels kompletterande föreskrifter som inte tillför något väsentligt nytt.⁸⁴

Av Jordbruksverkets föreskrifter som bl.a. innehåller bestämmelser om odlingstillstånd, framgår att grundläggande bestämmelser för vattenlevande djur bl.a. finns i rådets förordning (EG) nr 708/2007. Det framgår även av 3 kap. 4 § i föreskrifterna, som rör förutsättningar för odlingstillstånd, att tillstånd för odling av främmande arter får medges endast om odlingen ska bedrivas i en sluten vattenbruksanläggning samt i enlighet med tillämpliga regler i rådets förordning (EG) 708/2007. Detta gäller dock inte sterila polyploida organismer eller arterna regnbåge, bröding, bäckröding, kanadaröding, splejk och gräskarp.⁸⁵

Utredningen noterar att polyploida organismer är att anse som främmande arter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007⁸⁶ samt att arterna bröding och splejk inte finns uppräknade bland arterna i bilaga 4, som förordningen som huvudregel inte ska tillämpas på och för vilka det inte heller ska göras en miljöriskbedömning enligt artikel 9 i förordningen, utom i de fall som medlemsstaterna vill begränsa användningen av den berörda arten inom sitt territorium.⁸⁷

Utredningen noterar vidare att Jordbruksverket inte har meddelat föreskrifter om ansökningsavgifter.

Tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 708/2007

Utredningen kan konstatera att rådets förordning (EG) nr 708/2007 ska tillämpas på alla främmande och lokalt frånvarande organismer som odlas och ska omfatta vattenbruk i alla olika typer av vatten.⁸⁸ Utredningen konstaterar samtidigt att den prövning som verkar ske

⁸⁴ Ds 2014:1, s. 11.

⁸⁵ Se 3 kap. 4 § SJVFS 2021:13. Av bestämmelsen framgår att sterila polyploida organismer eller arterna regnbåge (*Oncorhynchus mykiss*), bröding (*Salvelinus alpinus* x *S. fontinalis*), bäckröding (*S. fontinalis*), kanadaröding (*S. namaycush*), splejk (*S. fontinalis* x *S. namaycush*) och gräskarp (*Ctenopharyngodon idella*) inte omfattas av huvudregeln. Föreskrifterna beskrivs närmare i avsnitt 10.4.2.

⁸⁶ Artikel 3 p. 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

⁸⁷ Artikel 2.5 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 och bilaga 4 till förordningen.

⁸⁸ Artikel 2.3 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 är den som länsstyrelsen gör inom ramen för odlingstillståndsprövningen enligt Jordbruksverkets föreskrifter som rör odlingstillstånd.⁸⁹ Den prövningen har dock endast avsett fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur och inte andra organismer som också omfattas av rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Av de beslut om odlingstillstånd som utredningen har tagit del av framgår dock inte uttryckligen att någon prövning av tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 har gjorts. Det har inte heller framgått att någon vattenbrukare vid ansökan om odlingsstillstånd har gett in det underlag som ska följa en ansökan om tillstånd enligt artikel 6 i förordningen, eller att någon länsstyrelse vid prövning krävt in sådant underlag.

Utredningen kan vidare konstatera att det inte verkar finnas något register över introduktioner och flyttningar tillgängligt för allmänheten i enlighet med artikel 23 i förordningen och inte heller någon förteckning över slutna vattenbruksanläggningar enligt artikel 2.7 i förordningen.

Det har inte heller framkommit att någon särskild tillsyn har bedrivits kopplat till förordningen, utöver den tillsyn som bedrivs enligt bestämmelserna om odlingstillstånd.

Behov av kompletterande bestämmelser i den nationella lagstiftningen

Med hänsyn till att rådets förordning (EG) nr 708/2007 syftar till att skydda miljön och utredningens förslag om att ta bort kravet på odlingstillstånd är utredningen av uppfattningen att kompletterande bestämmelser till EU-förordningen borde finnas i miljölagstiftningen, vilket även skulle medföra att bestämmelserna om samarbete vid tillsyn i miljölagstiftningen också skulle bli tillämpliga.⁹⁰ En sådan förändring skulle också medföra att beslut kopplat till förordningen

⁸⁹ 3 kap. 4 § SJVFS 2021:13. Enligt 6 kap. 1 § fiskeförordningen har det varit möjligt för Jordbruksverket att överlåta myndighetens uppgifter enligt förordningen till en annan myndighet.

⁹⁰ Av 26 kap. 6 § miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter ska samarbeta med varandra och med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseende eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. Av 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen framgår att myndigheter som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken eller utföra kontroll enligt EU:s förordning om offentlig kontroll ska samordna tillsynen och kontrollen inom miljöbalkens tillämpningsområde, om det är ändamålsenligt och möjligt.

skulle överklagas till mark- och miljödomstolarna i stället för förvaltningsdomstolarna. En sådan genomgripande förändring skulle dock kräva en djupare juridisk analys, särskilt mot bakgrund av att flera av förordningens bestämmelser inte verkar ha tillämpats. Särskilda överväganden skulle behöva göras i fråga om kompletterande bestämmelser rörande straff och sanktioner eftersom fiskelagstiftningen, enligt utredningens uppfattning, inte innehåller sådana bestämmelser kopplat till rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Utredningen konstaterar samtidigt att det inom ramen för en annan utredning görs en översyn av miljöbalkens samtliga bestämmelser om straff och sanktioner.⁹¹ Enligt utredningens uppfattning vore det lämpligt om den utredningen även kunde behandla och lägga förslag om straff- och/eller sanktionsbestämmelser kopplat till rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Med hänsyn till dessa omständigheter gör utredningen bedömningen att kompletterande bestämmelser till förordningen för närvarande bör finnas kvar i fiskelagstiftningen. Eftersom utredningen har i uppgift att se över fiskelagstiftningen i övrigt, vilket kommer presenteras i utredningens slutrapport, består utredningens förslag i denna del endast av de ändringar som bedöms nödvändiga i fiskelagstiftningen.

Enligt utredningens uppfattning bör Havs- och vattenmyndigheten i fiskeförordningen pekas ut som behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 och få i uppgift att utföra de uppgifter som ankommer på en medlemsstat enligt EU-förordningen. Utredningen beaktar vid den bedömningen Havs- och vattenmyndighetens nuvarande ansvar för frågor som rör vattenmiljö och det faktum att myndigheten föreslås få meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruk, se vidare i avsnitt 10.7.8. Utredningen föreslår även en ändring i fiskeförordningens bestämmelser om tillsyn i syfte att tydliggöra och möjliggöra för Havs- och vattenmyndigheten att bedriva och överlåta tillsyn enligt EU-förordningen. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten, mot bakgrund av myndighetens begränsade operativa tillsyn, ska få överlåta tillsyn och kontroll enligt förordningen till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har valts ut mot

⁹¹ Utredningen ska bl.a. se över sanktionssystemet i miljöbalken och hur miljöbrottsbekämpningen kan stärkas. Regeringsbeslut den 16 juni 2022, dir. 2022:69.

bakgrund av att länsstyrelsen i dag bedriver tillsyn enligt fiskelagstiftningen och viss annan tillsyn som rör främmande arter.⁹²

När en myndighet har delegerat tillsyn till en annan myndighet kan det finnas behov av att utbyta information mellan myndigheterna. I avsnitt 11.6 har utredningen skrivit om utbyte av information mellan myndigheter vid tillsyn av vattenbruksverksamheter och som utredningen beskrivit tidigare i detta avsnitt finns det i dag bestämmelser om utbyte av information mellan länsstyrelsen och Jordbruksverket i frågor som rör vattenbruksanläggningar. Enligt utredningens förslag ska Havs- och vattenmyndigheten ha möjlighet att överlåta tillsyn och/eller kontroll enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 till länsstyrelsen. Utbyte av information kommer enligt utredningens förslag behöva ske mellan Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen för att de ska kunna uppfylla sina skyldigheter och utföra sina uppgifter enligt lagstiftningen. Havs- och vattenmyndigheten behöver t.ex. lämna uppgifter till länsstyrelsen om beviljade tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007. Havs- och vattenmyndigheten kan även behöva lämna uppgifter till länsstyrelsen om vattenbruksanläggningar, för att länsstyrelsen ska kunna kontrollera och övervaka vattenbruksverksamhet enligt artikel 4.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Om Havs- och vattenmyndigheten överlåter tillsyn och kontroll till länsstyrelsen behöver uppgifter också lämnas från länsstyrelsen till Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten behöver i sådana fall uppgifter från länsstyrelsen för att kunna uppfylla sina skyldigheter avseende förteckning över slutna vattenbruksanläggningar enligt artikel 2.7 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 och register enligt artikel 23 i samma förordning. Utredningen bedömer att sådana uppgifter kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess, t.ex. uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden som kan omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSJ, och även personuppgifter, t.ex. uppgifter om den som äger eller driver ett vattenbruk och kontaktuppgifter till ansvariga personer, se vidare i avsnitt 11.6.

Med hänsyn till att de uppgifter som myndigheterna behöver lämna över till varandra kan omfattas av sekretess och anses innehålla person-

⁹² Av 2 kap. 6 och 8 §§ miljötillsynsförordningen framgår att länsstyrelsen i fråga om invasiva arter har ansvar för tillsyn enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §.

uppgifter bedömer utredningen att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i fiskeförordningen bör ändras så att det blir möjligt att utbyta nödvändiga uppgifter mellan länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Enligt utredningens uppfattning bör dessa bestämmelser utformas så att det endast är nödvändiga uppgifter som lämnas över. Enligt utredningens uppfattning bör det i fiskeförordningen regleras att länsstyrelsen till Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter som Havs- och vattenmyndigheten kan antas behöva för att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Det bör vidare regleras att Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter till länsstyrelsen som länsstyrelsen kan antas behöva för att kontrollera och övervaka vattenbruksverksamhet enligt artikel 4.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007, och utöva tillsyn enligt artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Utredningen bedömer att Havs- och vattenmyndigheten, med stöd av 5 kap. 7 § fiskeförordningen, inom sitt verksamhetsområde får meddela de föreskrifter som behövs för tillsynen och kontrollen av efterlevnaden av rådets förordning (EG) nr 708/2007. Utredningen bedömer vidare att Havs- och vattenmyndigheten med stöd av 6 kap. 8 § fiskeförordningen får meddela verkställighetsföreskrifter i frågor som kopplar till rådets förordning (EG) nr 708/2007. Utredningen föreslår därför inte någon ändring i bestämmelserna om bemyndigande. Utredningen bedömer inte heller att det behöver göras någon ändring i bestämmelserna om överklaganden.

10.5.3 Författningsändringar med anledning av förslag om att odlingstillstånd ska tas bort och ändring ska göras avseende kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 708/2007

Utredningen är av uppfattningen att ett flertal ändringar i fiskelagstiftningen bör göras med anledning av förslaget om att ta bort kravet på odlingstillstånd och lägga över ansvar för rådets förordning (EG) nr 708/2007 på Havs- och vattenmyndigheten. Med hänsyn till att utredningen även ska se över fiskelagstiftningen i övrigt, vilket kommer presenteras i utredningens slutrapportering, består utredningens förslag i denna del endast av de ändringar som bedöms nödvändiga.

Fiskelagen

Med anledning av utredningens förslag om att krav på odlingstillstånd ska tas bort föreslår utredningen att 23 och 28 §§ fiskelagen ska ändras samt att rubriken närmast före 28 § ska få en ny lydelse. De aktuella bestämmelserna rör bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut samt om krav på särskilt tillstånd och villkor i övrigt för att fisk ska få odlas. Utredningen föreslår även en ändring av 42 § fiskelagen i den del bestämmelsen straffbelägger handlingen att odla fisk utan tillstånd. Förslagen framgår av kapitel 1 och författningskommentarer avseende de föreslagna ändringarna finns i kapitel 15.

Fiskeförordningen

Förordningens formella namn är förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Utredningen noterar att förordningen innehåller andra bestämmelser som berör vattenbruk än de som rör odlingstillstånd. Med hänsyn till utredningens kommande arbete med översyn av fiskelagstiftningen, lägger utredningen i nuläget inget förslag om att förordningens namn ska ändras.

Med anledning av förslaget om att ta bort kravet på odlingstillstånd och lägga över ansvar för rådets förordning (EG) nr 708/2007 på Havs- och vattenmyndigheten föreslår utredningen att 2 kap. 15 a, 17, 17 a och 18 §§ fiskeförordningen ska upphöra att gälla. Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om bemyndigande till Jordbruksverket att meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar och i vilka situationer länsstyrelsen får återkalla tillstånd eller göra ändringar i ett sådant tillstånd. De innehåller också ett bemyndigande för Jordbruksverket att meddela ytterligare föreskrifter om fiskodling, flyttning av fisk till eller mellan fiskodlingar och om slakt av odlad fisk.

Utredningen föreslår vidare ändringar i 1 kap. 1 §, 2 kap. 1, 16 och 18 a §§, 5 kap. 1 f, 1 h, 1 i och 4 §§, 6 kap. 2 § fiskeförordningen samt att rubrikerna närmast före 2 kap. 1 och 16 §§ i fiskeförordningen ska få ny lydelse. Här kan noteras att 1 kap. 1 § reglerar förordningens innehåll och att 2 kap. 1 § innehåller bestämmelser om vad kapitlet innehåller för föreskrifter. 2 kap. 16 § innehåller bestämmelser om

krav på tillstånd för att anlägga och driva en fiskodling och vissa bestämmelser som rör sådant tillstånd. I 2 kap. 18 § finns bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om utsättning och flyttning av fisk i andra fall än de som avses i 18 §. 5 kap. 1 f § innehåller bestämmelse om skyldighet för domstol att skicka kopia av en dom som avser brott mot fiskelagen till Jordbruksverket om domen rör flyttning av fisk mellan fiskodlingar eller odling av fisk. Dessa paragrafer och de ovan angivna rubrikerna bör ändras med anledning av att odlingstillstånd inte längre kommer att krävas.

5 kap. 1 h och 1 i §§ fiskeförordningen innehåller vidare bestämmelser om uppgiftsskyldighet för Jordbruksverket och länsstyrelserna i frågor som rör vattenbruksanläggningar. Dessa bestämmelser bör ändras så att de avser uppgiftsskyldighet mellan Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen i frågor som rör rådets förordning (EG) nr 708/2007. Enligt utredningens uppfattning bör det regleras att länsstyrelsen till Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter som Havs- och vattenmyndigheten kan antas behöva för att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Det bör vidare regleras att Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter till länsstyrelsen som länsstyrelsen kan antas behöva för att kontrollera och övervaka vattenbruksverksamhet enligt artikel 4.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007, och utöva tillsyn enligt artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

5 kap. 4 § innehåller bestämmelser om Havs- och vattenmyndighetens tillsyn över bl.a. EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I bestämmelsen bör det tas in ett nytt stycke om att Havs- och vattenmyndigheten, i fråga om rådets förordning (EG) nr 708/2007, får överlåta åt länsstyrelsen att kontrollera och övervaka vattenbruksverksamhet enligt artikel 4.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007, och utöva tillsyn enligt artikel 5 i samma förordning.

Utredningen föreslår en ny bestämmelse, 6 kap. 1 a § fiskeförordningen, om att Havs- och vattenmyndigheten ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Av 6 kap. 2 § andra stycket fiskeförordningen framgår att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden enligt fiskelagen och fiskeförordningen för tillstånd att bedriva fiskodling och för tillstånd att flytta fisk till eller mellan fiskodlingar.

Med anledning av utredningens förslag om att kravet på odlingstillstånd ska tas bort, bör även denna paragraf ändras genom att detta stycke tas bort. Förslagen framgår av kapitel 1.

10.6 Inkonsekvenser och skillnader mellan prövningar i dagens miljölagstiftning

Utredningen har vid genomgången av den reglering som finns av vattenbruksverksamheter funnit inkonsekvenser i regleringen av vattenbruk enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Dessa inkonsekvenser kommer att beaktas vid utredningens överväganden om ändringar i dagens lagstiftning, vilket presenteras i avsnitt 10.7 nedan. Vi inleder med att redogöra för inkonsekvenser i regleringen av miljöfarliga verksamheter och kommer sedan att gå in på regleringen av vattenverksamheter. Vi kommer avslutningsvis att gå in på vissa skillnader i prövning av miljöfarlig verksamhet jämfört med vattenverksamhet och kopplingar mellan prövningarna av vattenbruk enligt de olika regleringarna.

10.6.1 Inkonsekvent behandling av vattenbruksverksamheter i regleringen av miljöfarliga verksamheter

Vi beskriver inledningsvis inkonsekvent behandling av vattenbruk inom ramen för regleringen av miljöfarlig verksamhet och kommer sedan att jämföra med regleringen för annan djurhållande verksamhet och landbaserad växtodling.

Regleringen av vattenbruk som miljöfarlig verksamhet

Såsom nämnts tidigare krävs tillstånd för miljöfarlig verksamhet för fiskodling och övervintring av fisk (det gäller *inte* vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur)⁹³ där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår. Verksamheten klassas som en så kallad B-verksamhet och tillståndsfrågan prövas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen.⁹⁴ Fiskodling och övervintring av fisk där mer än

⁹³ Detta beskrivs närmare i avsnitt 10.4.2 i underavsnittet om regleringen i miljölagstiftningen.

⁹⁴ Se avsnitt 6.2.3.

1,5 ton men mindre än 40 ton foder förbrukas per kalenderår klassas som så kallad C-verksamhet som kräver anmälan till tillsynsmyndigheten innan verksamheten får starta.⁹⁵ Om vattenbruksverksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön kan tillsynsmyndigheten, oavsett om verksamheten är anmälningspliktig eller inte, förelägga vattenbrukaren att söka tillstånd för verksamheten enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, trots att sådan tillståndsplikt inte är förskrivnen i lagstiftningen.⁹⁶ Genom att endast fiskodling och övervintring av fisk som utgångspunkt är anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter så behandlas vattenbruk där foder tillförs organismerna olika.

Gränserna för anmälnings- och tillståndsplikt

Tidigare var prövningsplikten knuten till produktionsvolym men år 2007 ändrades det så att prövningsplikten i stället knöts till mängden foder som förbrukas i verksamheten.⁹⁷ I en departementspromemoria från år 2000 finns vissa uttalanden om dåvarande gränser för prövningsplikt. I promemorian uttalades bl.a. följande. Vid odling av fisk beräknas först det befintliga närsaltutrymmet och en bedömning görs av hur mycket av utrymmet som får användas för fiskodling. När det fastställts beräknas hur stor volym av fisk som vattenbrukaren får odla. Det tillstånd som beviljas avser sedan viss odlingsvolym. I promemorian uttalades vidare att fodersammansättningen har ändrats sedan en tid tillbaka, vilket har medfört att utsläpp från fiskodlingar har minskat väsentligt, det har dock inte automatiskt lett till att vattenbrukarna fått odla större volymer av fisk.⁹⁸ I promemorian angavs även att det bör övervägas om tillståndsgivningen ska ändras till att avse ett visst närsaltsutsläpp och att prövningsplikten då bör ändras till att avse ett visst tak för utsläpp av fosfor och kväve. Bedömningen som gjordes i promemorian var att en sådan ändring också skulle underlätta kontrollen av beviljade tillstånd; i stället för att be-

⁹⁵ Se 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförfordningen för uppdelning mellan anmälan och tillstånd.

⁹⁶ Se 9 kap. 6 a § miljöbalken.

⁹⁷ Se förordning (2007:674) om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁹⁸ Ds 2000:42, s. 124.

räkna hur stor volym fisk som finns i en kasse vid en viss tidpunkt skulle länsstyrelserna kontrollera den fodermängd som använts.⁹⁹

Naturvårdsverket föreslog år 2004 att regleringen avseende anmälnings- och tillståndsplikt för fiskodling och övervintring av fisk skulle ändras så att sådan verksamhet med utsläpp till vatten där mer än 25 ton foder förbrukas per år skulle omfattas av tillståndsplikt B. Myndigheten föreslog även att fiskodling eller övervintring av fisk med utsläpp till vatten där mer än 1,5 ton men högst 25 ton foder förbrukas per år skulle omfattas av anmälningsplikt. I samband med förslaget angav myndigheten följande. Den föreslagna regleringen är teknikdrivande och kretsloppsanpassad eftersom fiskodling/övervintring av fisk utan direktutsläpp ("slutna" system) gynnas där när-salter kan återtas. Fodermängden, och inte nettoproduktionen, står i direkt proportion till miljöpåverkan. Större direktutsläpp kan ge stor lokal gödnings effekt. Landbaserad fiskodling/övervintring av fisk med VA-anslutning bör kunna undantas sådan prövning. Det angavs vidare att en lokal informationsplikt borde kunna införas för mindre verksamheter.¹⁰⁰ Så som nämnts ovan kom förslaget om att skilja mellan olika system inte att genomföras i lagstiftningen. Inte heller de nivåer för tillståndsplikt som föreslogs i rapporten kom att införas.

Sedan ändringen i lagstiftningen genomfördes år 2007 har det skett en utveckling av både det foder som används inom vattenbruket och uppfödningsteknikerna. Någon skillnad har dock inte gjorts avseende kravet på tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Det noteras även att allt foder behandlas lika i dagens lagstiftning, även om miljöpåverkan kan skilja sig åt mellan olika fodertyper.

Reglering av annan djurhållande verksamhet som miljöfarlig verksamhet

Vid en jämförelse med regleringen för annan djurhållande verksamhet kan konstateras att provningsplikten utformats på ett annorlunda sätt för landlevande djur. Jordbruk regleras i 2 kap. miljöprovningsförordningen och provningsplikten är knuten till antingen antalet platser i en anläggning eller så kallade djurenheter.

När det gäller anläggningar för djurhållning för fjäderfän, vissa växande grisar och suggor kan konstateras att tillståndsplikten är knu-

⁹⁹ Ds 2000:42, s. 124. Liknande uttalanden finns i prop. 2003/04:51, s. 49.

¹⁰⁰ Naturvårdsverket (2004), s. 87.

ten till ett visst antal platser. Enligt 2 kap. 1 § miljöprövningsförordningen gäller krav på tillstånd för anläggningar för djurhållning med mer än 40 000 platser för fjäderfän, mer än 2 000 platser för vissa växande grisar och mer än 750 platser för suggor.

I 2 kap. 2 § miljöprövningsförordningen regleras att krav på tillstånd gäller för anläggningar med stadigvarande djurhållning av nötkreatur, hästar eller minkar med mer än 400 djurenheter, dock inte inhägnad. I aktuell bestämmelse anges hur begreppet djurenhet ska tolkas för de djur som inkluderas i bestämmelsen, t.ex. anges att med en djurenhet avses tio minkhonor för avel inklusive valpar upp till åtta månaders ålder och avelshannar.¹⁰¹

I vissa andra fall krävs anmälan. Krav på anmälan gäller för anläggningar med stadigvarande djurhållning med mer än 100 djurenheter, dock inte inhägnad. Med djurenhet avses enligt bestämmelsen t.ex. etthundra kaniner, eller i fråga om andra djurarter som inte nämnts i bestämmelsen, det antal djur som har en årlig sammanlagd utsöndring motsvarande 100 kg kväve eller 13 kg fosfor i färsk träck eller urin. Vidare anges att i fråga om beräkning för andra djurarter ska det alternativ av kväve eller fosfor väljas som ger det lägsta antalet djur.¹⁰²

Reglering av landbaserad växtodling som miljöfarlig verksamhet

I fråga om jordbruk är det inte endast djurhållande verksamhet som omfattas av regleringen om anmälningsplikt i miljöprövningsförordningen. Enligt 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen så är uppodling av annan mark än jordbruksmark för produktion av foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.

¹⁰¹ 2 kap. 2 § miljöprövningsförordningen.

¹⁰² 2 kap. 3 § miljöprövningsförordningen.

10.6.2 Inkonsekvent behandling av vattenbruksverksamheter i regleringen av vattenverksamheter

Nuvarande reglering i miljöbalken och förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Som huvudregel krävs tillstånd av mark- och miljödomstolen¹⁰³ för all typ av vattenverksamhet, såsom t.ex. uppförande av anläggning i ett vattenområde och bortledning av vatten.¹⁰⁴ För vattenbrukets del finns dock ett viktigt undantag. Utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur är undantagna kravet på tillstånd för vattenverksamhet.¹⁰⁵ Ostronodling har av Länsstyrelsen i Västra Götaland bedömts omfattas av undantaget, trots att ostron inte nämns uttryckligen i lagstiftningen.¹⁰⁶ Undantaget avseende odling av fisk, kräftdjur eller musslor infördes i den dåvarande vattenlagen år 1985,¹⁰⁷ och överfördes till miljöbalken vid balkens tillkomst. I förarbeten som låg till grund för ändringen på 1980-talet angavs att syftet med undantaget var att skapa en rationell uppdelning av förprovningsskyldiga verksamheter mellan regelsystemen om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och på så sätt undvika dubbelprövning.¹⁰⁸ I miljöbalkens förarbeten anges därutöver att odling av fisk, kräftdjur och musslor dessutom kräver tillstånd enligt fiskelagstiftningen.¹⁰⁹ Såsom beskrivits ovan är det enligt nuvarande reglering endast odling av fisk som omfattas av krav på tillstånd för miljöfarlig verksamhet, varför resonemanget i förarbetena numera är haltande. Utredningen noterar i sammanhanget att det är många verksamheter som prövas som miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken och som samtidigt prövas som vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken utan att undantag har gjorts från krav på prövning.

Ett annat relevant undantag från huvudregeln om att tillstånd krävs för all vattenverksamhet är att det för vissa vattenverksamheter räcker med att en anmälan görs till tillsynsmyndigheten.¹¹⁰ En sådan anmälan är som huvudregel tillräcklig för bl.a.:

¹⁰³ 11 kap. 9 b § och 21 kap. 1 § miljöbalken.

¹⁰⁴ 11 kap. 3 och 9 §§ miljöbalken.

¹⁰⁵ 11 kap. 11 § 2 miljöbalken.

¹⁰⁶ Länsstyrelsen Västra Götalands län (2022), s. 2.

¹⁰⁷ 4 kap. 1 a § vattenlagen (1983:291).

¹⁰⁸ Prop. 1984/85:10, s. 24 f.

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 133.

¹¹⁰ Länsstyrelsen är enligt huvudregeln tillsynsmyndighet för vattenverksamhet, se 2 kap 29 § miljötillsynsförordningen. Tillsynen kan dock delegeras till en kommunal nämnd, se 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken och 1 kap. 18–20 §§ miljötillsynsförordningen.

- uppförande av en anläggning i ett vattendrag om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter,
- uppförande av en anläggning i ett annat vattenområde än ett vattendrag om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter,
- bortledande av högst 600 kubikmeter ytvatten per dygn från ett vattendrag, dock högst 100 000 kubikmeter ytvatten per år, eller
- bortledande av högst 1 000 kubikmeter ytvatten per dygn från ett annat vattenområde än vattendrag, dock högst 200 000 kubikmeter per år.¹¹¹

Även om anmälningsplikt har föreskrivits får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Ett föreläggande att ansöka om tillstånd för vattenverksamhet kan bli aktuellt om det bedöms behövas med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen.¹¹² Ett sådant föreläggande kan alltså endast meddelas om anmälningsplikt är föreskriven och inte annars. Reglering av vattenverksamhet beskrivs närmare i avsnitt 6.2.5–6.2.7.

Genom undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken behandlas vattenbruk olika utifrån vilken organism som föds upp eller odlas. Uppförande av anläggning för uppfödning eller odling av alger, tagghudingar och manteldjur kräver som huvudregel tillstånd för vattenverksamhet, medan utförande av anläggning för uppfödning av fisk, vattenlevande kräftdjur eller musslor undantas tillståndsplikt. Genom att musslor och inte vattenlevande blötdjur omfattas av undantaget finns inte heller någon överensstämmelse med de begrepp som används i fiskelagstiftningen. Utredningen noterar i sammanhanget att Övergödningsutredningen föreslog en utvidgning av undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken till att omfatta även alger och sjöpungar som i dag prövas som vattenverksamheter. I den utredningen angavs att odlingsförhållandena och odlingsmiljöerna är snarlika för musslor, som om-

¹¹¹ 19 § förordningen om vattenverksamheter.

¹¹² 11 kap. 9 a § miljöbalken samt 23 § första stycket 2 b och andra stycket förordningen om vattenverksamheter.

fattas av undantaget, och alger och sjöpungar, som inte gör det, varför en utvidgning ansågs befogad.¹¹³

10.6.3 Omfattningen av prövningar av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt samband mellan prövningarna

Prövningar av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet kan ha olika omfattning

I miljöbalken finns ingen bestämmelse om prövningens omfattning i fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen har dock uttalat att vid prövningen av en ansökan har domstolen att bedöma om den har en lämplig omfattning. Resultatet av prövningen måste täcka alla centrala frågor så att det finns förutsättningar att föreskriva villkor i alla delar som är relevanta från miljösynpunkt. Prövningen ska, oavsett om prövningsplikten följer av 9 eller 11 kap. miljöbalken, eller båda, resultera i de villkor eller föreskrifter som krävs enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken.¹¹⁴

När det kommer till ändringstillstånd finns det olika regleringar i 16 kap. miljöbalken i fråga om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I 16 kap. 2 a § miljöbalken anges att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). I fråga om ändring av en vattenverksamhet finns en särskild reglering för *vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel*, i övrigt saknas reglering.¹¹⁵ Till skillnad från miljöfarlig verksamhet är traditionen på det vattenrättsliga området att allt byggande i vatten kräver tillstånd och att varje tillståndsansökan prövas för sig. Någon samlad prövning av hela verksamheten har därför normalt sett inte skett enligt bestämmelserna om vattenverksamhet.¹¹⁶ Enligt utredningens uppfattning bör det kunna uppstå situationer där det blir skillnad i prövningens omfattning, beroende på om verksamheten prövas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet

¹¹³ SOU 2020:10, s. 23.

¹¹⁴ Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 november 2017 i mål nr M 8189-16, se även rättsfallet MÖD 2006:6.

¹¹⁵ 16 kap. 2 b § miljöbalken.

¹¹⁶ Problematiken har behandlats i både förarbeten och doktrin. Här kan nämnas prop. 2017/18:243, s. 132 ff., SOU 2014:35, s. 140 samt Olsen Lundh, s. 345.

eller vattenverksamhet. I en situation där en vattenbrukare vill utöka en befintlig verksamhet med en ytterligare uppfödning- eller odlingsanläggning i samma vattenområde, bör det i större utsträckning vara möjligt med flera olika tillståndsprövningar enligt bestämmelserna om vattenverksamhet jämfört med de om miljöfarlig verksamhet.

Regleringen av vattenbruk som vattenverksamhet har samband med regleringen av vattenbruk som miljöfarlig verksamhet

Som har nämnts ovan har regleringen av vattenbruk som vattenverksamhet samband med regleringen av vattenbruk som miljöfarlig verksamhet eftersom det finns undantag från tillståndsplikten för vattenverksamhet i syfte att undvika dubbelprövning enligt de olika regleringarna. I avsnittet nedan behandlas utredningens förslag avseende miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet därför samlat.

10.7 Utredningens förslag om ändringar i prövningar enligt miljöbalken och andra förslag kopplade till dessa prövningar

I detta avsnitt kommer vi inledningsvis att gå in på utredningens utgångspunkter när det kommer till reglering av vattenbruksverksamheter i miljölagstiftningen och hur begreppet vattenbruk enligt utredningens uppfattning bör definieras i miljölagstiftningen. Vi kommer sedan att gå in på hur man bör se på vattenbruk ur ett miljörättsligt perspektiv, utredningens förslag om ändringar i miljölagstiftningen och de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslagen. Vi kommer i samband med det att redogöra för utredningens förslag om författningsändringar i miljölagstiftningen.

10.7.1 Utredningens utgångspunkter

Enligt utredningens uppfattning bör en så enhetlig reglering som möjligt införas för vattenbruksverksamheter. Det är särskilt angeläget med anledning av den ökade diversifieringen inom vattenbruksnäringen som medför att andra organismer än de som föds upp eller odlas i dag kan komma att utgöra en del av den svenska vattenbruks-

näringen i framtiden. Genom ett enhetligt prövningsförfarande undviks gränsdragningsproblem avseende enligt vilken reglering ett vattenbruk med en ny typ av organism ska prövas. Även hållbarhetsaspekter talar för ökad enhetlighet i systemet så att organismer med liknande odlingsförhållanden och odlingsmiljöer prövas enligt samma regelsystem.¹¹⁷

Utredningen är vidare av uppfattningen att regleringen för vattenbruksverksamheter inte bör skilja sig från annan reglering i miljölagstiftningen. Gemensamma regler med andra verksamheter kan bidra till samordningsvinster och ökad enhetlighet i systemen i sin helhet. Utredningen anser det även viktigt att lagstiftningen, i den mån det är möjligt, är teknikdrivande och även i övrigt främjar ökad hållbarhet inom vattenbruksnäringen.

10.7.2 Definition av begreppet vattenbruk

Bedömning: Begreppet vattenbruk bör definieras som ”Uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med upptaget, skörden, eller annat tillvaratagande av organismerna.”

För att kunna skapa en enhetlig reglering för vattenbruk inom miljölagstiftningen är utredningen av uppfattningen att det i lagstiftningen bör användas begrepp som inte gör skillnad mellan olika vattenbruk beroende på vilken organism som föds upp eller odlas, om det inte finns skäl för det. Genom att använda ett mer allmänt hållet begrepp såsom vattenbruk för att beskriva verksamheten, bedöms lagstiftningen kunna bidra till att främja innovation inom näringen i fråga om ökad diversifiering av arter som föds upp eller odlas och även bidra i stort till ökad hållbarhet.

Begreppet vattenbruk används i lagstiftningen i dag, både inom EU:s rättsakter och i den nationella rätten. När det kommer till EU-lagstiftningen finns det olika definitioner av begreppet i EU:s djur-

¹¹⁷ Se kapitel 3.5.1 för närmare beskrivning av hållbarhet.

hälsolagstiftning och i EU:s fiskelagstiftning. Dessa definitioner får också genomslag i de nationella rättsakterna som är kopplade till EU-förordningarna, se avsnitt 6.1. Någon enhetlig definition av begreppet vattenbruk inom den nationella lagstiftningen är därför inte möjlig.

Begreppet vattenbruk förekommer i dag i 3 kap. 5 § miljöbalken. I paragrafen anges att mark- och vattenområden som har betydelse för rennärningen eller yrkesfisket eller för vattenbruk ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Det anges vidare att områden som är av riksintresse för rennärningen eller yrkesfisket ska skyddas mot sådana åtgärder. Det finns inte någon definition av begreppet vattenbruk inom miljölagstiftningen men av förarbeten till 3 kap. 5 § miljöbalken framgår att vattenbruk avser biologisk produktion i vattenområden i form bl.a. av odling av musslor och fisk.¹¹⁸ Begreppet vattenområde definieras i 11 kap. 2 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen avses i kapitlet ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Enligt förarbetena avses sjöar, vattendrag, diken och kärr samt även vissa konstgjorda vattensamlingar, såsom regleringsmagasin och bevattningsdammar. I förarbetena anges vidare att simbassänger, vilka saknar vattenrättsligt intresse, inte omfattas.¹¹⁹ Utifrån lagstiftningen och de uttalanden som gjorts i förarbetena drar utredningen slutsatsen att begreppet vattenbruk i 3 kap. 5 § miljöbalken t.ex. inte avser vattenbruk i anläggningar på land som bedrivs i inomhusmiljö. Ett förslag om förändring av bestämmelsen eller närmare uttalanden om hur begreppet vattenbruk i bestämmelsen bör tolkas skulle kräva en fördjupad genomgång och analys av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, och därtill kopplad lagstiftning. Ett sådant arbete har inte varit möjligt att genomföra med hänsyn till de tidsramar som utredningen har att förhålla sig till. Utredningen vill dock framhålla att vattenbruksnäringen har utvecklats sedan förarbetsuttalandena till 3 kap. 5 § miljöbalken gjordes på 1990-talet.¹²⁰

Den definition som i dag bedöms vara vanligast förekommande i lagstiftningen är den som finns i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken.¹²¹ Definitionen av vattenbruk är i den förordningen ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med

¹¹⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 31.

¹¹⁹ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 128.

¹²⁰ Se kapitel 3 för en beskrivning av vattenbrukets historiska utveckling.

¹²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.

metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med skörden”.¹²² I sammanhanget kan noteras att begreppet vattenbruk ska tolkas på samma sätt i rådets förordning (EG) nr 708/2007.^{123,124} Utredningen är av uppfattningen att begreppet vattenbruk inom miljölagstiftningen bör utgå från den definition som finns i EU:s gemensamma fiskeripolitik, för att undvika att olika begrepp används i lagstiftningen. Utredningen noterar dock att definitionen av begreppet vattenbruk i den engelska språkversionen avslutas med ordet *harvesting*. Med *harvesting* avses enligt Cambridge dictionary (fritt översatt) aktiviteten att plocka och samla grödor, eller att samla in växter, djur, eller fiskar som livsmedel.¹²⁵ Enligt nationalencyklopedin avses med begreppet *skörd*, som avslutar den svenska språkversionen av definitionen, tillvaratagande av växter och växtmaterial för vidare beredning, bl.a. som råvaror för foder och födoämnen, ofta också för vidare industriell bearbetning, t.ex. för energiutnyttjande och framställning av vegetabilisk olja.¹²⁶ I sammanhanget noteras att Jordbruksverket tidigare föreslagit att begreppet vattenbruk ska införas i fiskelagstiftningen och att det ska definieras som ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med *skörden, slakten eller utsättningen*.”¹²⁷

¹²² Artikel 4.1 25 i EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken.

¹²³ Förordningen behandlas i flera tidigare avsnitt, se t.ex. avsnitt 10.5.2.

¹²⁴ Enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 avses med vattenbruk den verksamhet som definieras i artikel 3 d i rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden. Förordning (EG) nr 1198/2006 har upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011. I artikel 128 i förordningen anges att hänvisningar till de upprädda förordningarna ska betraktas som hänvisningar till den nya förordningen. I artikel 3 i förordning (EU) nr 508/2014 som avser definitioner anges att vid tillämpningen av denna förordning, och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 i denna artikel, ska de definitioner som avses i bl.a. artikel 4 i förordning (EU) nr 1380/2013 gälla.

¹²⁵ Översättning av begreppet *harvesting* från Cambridge dictionary, se webbplats: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/harvesting>.

¹²⁶ Nationalencyklopedins webbplats:

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sk%C3%B6rd>.

¹²⁷ Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, s. 17.

Enligt utredningens bedömning är det viktigt att begreppet vattenbruk av rättssäkerhetsskäl är så tydligt som möjligt. Utredningen är av uppfattningen att definitionen som finns i EU:s gemensamma fiskeripolitik, ska kompletteras med *upptaget, eller annat tillvaratagande*, när den används i miljölagstiftningen enligt utredningens förslag, i syfte att göra den tydligare och bättre anpassad till svenskt språkbruk. Här kan noteras att begreppet *upptagningen* används i definitionen i EU:s djurhälsolagstiftning. Begreppet *annat tillvaratagande* är tillagt i syfte att inte låsa fast begreppet till skörd eller upptag utan även möjliggöra t.ex. utsläpp för utsättning direkt från en uppfödning. En sådan flexibilitet bör medföra minskad risk för att tillämpningsproblem uppstår, vilket i slutändan skulle kunna främja en hållbar utveckling av vattenbruket. Den definition av begreppet vattenbruk som utredningen anser ska användas inom ramen för 9–12 kap. miljöbalken och därtill kopplade bestämmelser är sammanfattningsvis ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med upptaget, skörden, eller annat tillvaratagande av organismerna.” För fattningsförslag kopplat till definitionen, se avsnitt 10.7.4 och 10.7.5.

10.7.3 Allt vattenbruk kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet

Bedömning: All vattenbruksverksamhet kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet.

En viktig fråga att ta ställning till i utredningens arbete med förslag om ändringar i miljölagstiftningen är hur man bör se på vattenbruksverksamheter ur ett miljörättsligt perspektiv. I dagens lagstiftning finns det krav på att vissa typer av vattenbruksverksamheter ska tillståndsprövas eller anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Utförande av anläggning för odling av fisk, kräftdjur eller musslor är vidare undantaget från kravet på tillstånd för vattenverksamhet i syfte att undvika dubbelprövning mellan bestämmelserna

om vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.¹²⁸ Vi har därför valt att gå in närmare på tolkningen av begreppet miljöfarlig verksamhet och hur det enligt utredningens uppfattning bör tolkas i förhållande till vattenbruksverksamheter.

Vad som ska anses vara miljöfarlig verksamhet framgår av 9 kap. 1 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen avses med miljöfarlig verksamhet

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Här kan noteras att det av förarbetsuttalanden framgår att med ”annat liknande” avses sådana olägenheter som är att jämföra med de uppräknade, och som får bestämmas genom rättstillämpningen. Enligt förarbetena är exempel på möjliga olägenheter som kan omfattas insekter, luftburna bakterier och virus, annat ljud än buller, gnistor eller psykisk inverkan.¹²⁹ Av doktrin framgår vidare att man kan anta att de störningar som omfattades av 1 § första stycket 3 i den dåvarande miljöskyddslagen också omfattas av begreppet miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken, varför även inverkan på landskapsbilden och andra estetiska olägenheter kan omfattas.¹³⁰ I en rapport från Naturvårdsverket framgår att begreppet inte alltid överensstämmer med vad begreppet miljöfarlig verksamhet står för i dagligt tal.¹³¹

Enligt utredningens uppfattning bör allt vattenbruk kunna skapa sådana utsläpp eller medföra sådan påverkan att de är att anse som

¹²⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 133.

¹²⁹ Prop. 1997/98:45, Del. 2, s. 108.

¹³⁰ Michanek, Miljöbalken (1998:808), 9 kap. 1 § miljöbalken, Karnov.

¹³¹ Naturvårdsverket (2004), s. 43.

miljöfarliga verksamheter enligt definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken. Den faktiska miljöpåverkan från olika vattenbruk kan dock skilja sig åt.

10.7.4 Ändringar i bestämmelserna om vattenverksamhet

Förslag: Bestämmelsen om undantag från tillståndsplikt för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken, som i dag undantar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, ska ändras så att utförande av anläggningar för allt vattenbruk omfattas av undantaget.

Det ska vidare införas en ny bestämmelse i 11 kap. som ska innehålla en definition av begreppet vattenbruk. Enligt bestämmelsen ska begreppet vattenbruk i kapitlet avse ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med upptaget, skörden, eller annat tillvaratagande av organismerna”.

I det följande beskrivs skälen för utredningens förslag och de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslaget om ändring i bestämmelserna om vattenverksamhet. Avslutningsvis redogörs för de författningsändringar som utredningen föreslår kopplat till förslaget.

Bakgrund

Såsom framgår ovan finns det ett undantag från kravet på tillstånd för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken, som medför att utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur undantas kravet på tillståndsplikt. Undantaget infördes i syfte att undvika dubbelprövning mellan prövningarna av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Endast för fiskodling föreligger dock krav på anmälan eller tillstånd enligt nuvarande bestämmelser om miljöfarlig verksamhet, se avsnitt 10.6.1 ovan.

Utförande av anläggning för uppfödning eller odling av andra organismer än fisk, musslor eller kräftdjur omfattas inte av undantaget.

Jordbruksverket föreslog i rapporten från uppdraget att förenkla prövningen för vattenbruk¹³² att undantaget skulle ändras till att omfatta inte bara musslor utan alla blötdjur. I fråga om andra organismer som faller utanför undantaget uttalade Jordbruksverket att kommersiell uppfödning eller odling endast sker av alger och sjöpungar. Myndigheten var av uppfattningen att vattenbruk som föder upp sjöpungar eller odlar alger även fortsättningsvis borde prövas enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, men föreslog att det för dessa arter skulle införas en särreglering avseende anmälnings- och tillståndsplikten. Enligt myndighetens förslag skulle uppförande av en anläggning för odling av alger och sjöpungar i ett annat vattenområde än vattendrag vara en anmälningspliktig vattenverksamhet om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 8 000 kvadratmeter.¹³³ Om odlingen skulle uppgå till en större bottenyta skulle den följaktligen vara en tillståndspliktig vattenverksamhet enligt myndighetens förslag.

Ändringar bör inte göras i fråga om gränser för anmälnings- och tillståndsplikt för vattenverksamheter

Även om Jordbruksverkets förslag skulle innebära en förenkling för de vattenbrukare som föder upp sjöpungar och odlar alger, skulle en sådan reglering enligt utredningens uppfattning kunna medföra tillämpningsproblem vid framtida uppfödning eller odling av andra organismer som, likt sjöpungar och alger, inte omfattas av undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken. En sådan lösning skulle enligt utredningens bedömning inte främja ökad diversifiering inom vattenbruket i fråga om organismer i uppfödningar och odlingar.

Om ett mer allmänt hållet begrepp skulle användas i en sådan bestämmelse, som skulle innefatta fler organismer än endast alger och sjöpungar, skulle fortfarande vattenbruk med liknande uppfödning- eller odlingsförhållanden och uppfödning- eller odlingsmiljöer prövas enligt olika bestämmelser i miljölagstiftningen, med olika regleringar avseende t.ex. prövningsinstans och rättegångskostnader. Utredningen bedömer att en sådan författningsändring, som på det sättet gör skillnad mellan vattenbruk beroende på vilken organism som föds upp

¹³² Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018.

¹³³ Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, s. 37 ff. För jämförelse med bestämmelserna i dag, se avsnitt 10.6.

eller odlas, inte skulle främja en hållbar utveckling av vattenbruket. Eftersom bestämmelserna om anmälningsplikt för vattenverksamhet i övrigt är generellt utformade väcker en sådan lösning också frågor om lämpligheten i att göra undantag för en specifik näring från dessa gränser, vilket skulle behöva analyseras ytterligare för det fall en sådan lösning ändå skulle övervägas.

Undantaget från kravet på tillstånd för utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur bör utvidgas till att omfatta utförande av anläggningar för alla vattenbruk

Att verksamheter undantas tillståndsplikt enligt bestämmelserna om vattenverksamhet i syfte att undvika dubbelprövning mellan reglerna om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är ovanligt. Utredningen noterar att majoriteten av alla verksamheter som enligt huvudregeln är tillståndspliktiga vattenverksamheter prövas enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, även om verksamheten också är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. För dessa verksamheter sker alltså en prövning enligt både 9 kap. miljöbalken om miljöfarlig verksamhet och 11 kap. miljöbalken om vattenverksamhet.

Undantaget från kravet på tillstånd för vattenverksamhet som gäller för utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur har funnits i lagstiftningen under en lång tid¹³⁴ och eftersom utredningen har i uppdrag att förenkla för vattenbruket, är det därför intressant att se närmare på undantagets omfattning och om det bör utvidgas. Ett sådant förslag om utvidgning lades av Övergödningsutredningen i fråga om sjöpungar och alger, vilket beskrivits i avsnitt 10.6.2 ovan.

Enligt utredningens uppfattning bör en utvidgning av undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken enbart göras om det samtidigt görs andra ändringar av regelverket så att de vattenbruk som i dag prövas enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, t.ex. odling av alger och uppfödning av sjöpungar, fortsättningsvis prövas enligt andra bestämmelser i balken. Om en utvidgning av undantaget skulle göras utan att sådana ändringar gjordes skulle skyddet för miljön kunna urholkas.

¹³⁴ Regleringen i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken motsvarar den reglering som fanns i tidigare 4 kap. 1 a § vattenlagen.

Med hänsyn till att utredningen är av uppfattningen att allt vattenbruk kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet, enligt vad som redogjorts för i avsnittet ovan, och de förslag om ändringar avseende prövning enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet som utredningen föreslår i avsnitten nedan, är utredningen av uppfattningen att det finns skäl att utvidga undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken. Ett sådant undantag bör enligt utredningens uppfattning omfatta utförande av anläggningar för allt vattenbruk oavsett vilken organism som föds upp eller odlas. Genom att göra en sådan ändring i lagstiftningen gör utredningen bedömningen att lagstiftningen kan bidra till ökad hållbarhet genom att vattenbruk med liknande uppfödning- eller odlingsförhållandena och uppfödning- eller odlingsmiljöer kommer att prövas enligt samma bestämmelser. Detta skulle särskilt kunna underlätta för vattenbruk där flera olika typer av organismer föds upp eller odlas, som då kommer att prövas enligt samma bestämmelser.¹³⁵ Utredningen kommer att gå in på konsekvenser av utredningens förslag efter samtliga ändringar i miljölagstiftningen föreslagits, se avsnitt 10.8 nedan.

Ändringar bör inte göras i fråga om anmälnings- och tillståndsplikt för uttag av vatten

I fråga om uttag av vatten, görs inget undantag från kravet på tillstånd eller anmälan för vattenbrukets del. Ett sådant undantag som rör jordbruket finns i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken. Enligt denna bestämmelse behövs inte tillstånd enligt kapitlet för vattentäkt för bl.a. en jordbruksfastighets husbehovsförsörjning eller värmeförsörjning. Med vattentäkt avses enligt 11 kap. 5 § miljöbalken bortledning av ytvatten eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning. Regleringen i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken motsvarar den reglering som fanns i tidigare 4 kap. 1 a § vattenlagen. När det gäller undantaget som berör jordbruk i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken anges i förarbeten att undantaget i bestämmelsen innebär att tillstånd normalt inte behövs för enskilda brunnar. Med husbehovsförbrukning avses användning av vatten för hushållsändamål, bad, tvätt och rengöring i villor och lantgårdar. Vidare innefattas vattning av kreatur, mjölkbehandling och annat vanligt lantbruksändamål. Även vatten-

¹³⁵ Se avsnitt 3.2 för redogörelse av olika uppfödning- och odlingsystem.

täkter för bevattning av trädgård som huvudsakligen är avsedd för eget behov och för mindre hantverk omfattas. Med husbehovsförbrukning avses däremot inte vattnets användning för en industri, handelsträdgård eller tvättinrättning och inte heller för jordbruksbevattning.¹³⁶

Enligt utredningens bedömning skulle en utvidgning av undantaget avseende vattentäkter i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken kunna förenkla för vattenbruket. Här kan dock noteras att det som undantas i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken inte är allt vatten som kan behövas i en jordbruksverksamhet och enligt utredningens uppfattning skulle en utvidgning av undantaget till att omfatta vattenbruksverksamheter, eller delar av en vattenbruksverksamhet, kunna urholka miljöskyddet. Utredningen noterar även att undantaget funnits i den nationella lagstiftningen sedan före miljöbalkens införande och att regleringen på vattenområdet har förändrats sedan dess, inte minst genom den EU-rättsliga regleringen. Utredningen har därför valt att inte gå in närmare på eventuella möjligheter till utvidgning av undantaget. Utredningen har med hänsyn till den EU-rättsliga utvecklingen och bakgrunden till nuvarande undantag, inte heller sett skäl att gå in närmare på möjligheten att införa ett nytt undantag från kravet på tillstånd för vattenverksamhet, i syfte att undvika dubbelprövning enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

Författningsändringar med anledning av utredningens förslag om ändring i bestämmelserna om vattenverksamhet

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken, som i dag undantar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, ska ändras så att utförande av anläggningar för allt vattenbruk omfattas av undantaget. Det ska vidare införas en ny bestämmelse i 11 kap. om att med vattenbruk avses i kapitlet ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med upptaget, skörden, eller annat tillvaratagande av organismerna”.

¹³⁶ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 133.

Utredningens förslag till författningsändring finns i kapitel 1 och utredningens kommentarer till föreslagna författningsändringar finns i kapitel 15.

10.7.5 Ändringar i bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen om anmälningssplikt för vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden. Anmälningssplikt ska enligt paragrafen även gälla för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Anmälningssplikten enligt paragrafen ska inte gälla om verksamheten är tillståndspliktig enligt 1 § eller anmälningsspliktig enligt 2 §.

Av den aktuella paragrafen ska vidare framgå att begreppen vattenbruk respektive vattenområde ska tolkas på samma sätt som i 11 kap. miljöbalken.

I det följande beskrivs utredningens syn på prövning av vattenbruksverksamheter i miljölagstiftningen, skälen för utredningens förslag samt de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslaget avseende ändring i miljöprövningsförordningen. Avslutningsvis redogörs för de författningsändringar som utredningen föreslår kopplat till förslagen.

Behovet av prövning av verksamheter som tidigare omfattats av krav på odlingsstillstånd

Såsom har nämnts tidigare föreslår utredningen att kravet på odlingsstillstånd i fiskelagstiftningen ska tas bort. När det gäller behov av prövning av de verksamheter som tidigare omfattats av krav på odlingsstillstånd kan utredningen inledningsvis konstatera att fiskodlingar med en foderförbrukning om 1,5 ton foder per kalenderår eller mer redan i dag prövas enligt miljölagstiftningen avseende verksamheternas miljöpåverkan innan verksamheterna får inledas.¹³⁷ Utredningen ser därför inget behov av ändring i miljölagstiftningen avseende prövning av dessa verksamheter med anledning av förslaget om att

¹³⁷ 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen.

kravet på odlingstillstånd ska tas bort.¹³⁸ Vi återkommer till utredningens överväganden avseende de nuvarande gränserna för anmälnings- och tillståndsplikt i miljöprövningsförordningen i nästa avsnitt.

Beträffande de verksamheter som inte omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, dvs. fiskuppfödningar i mindre omfattning samt uppfödningar av kräftdjur och musslor, så kan det uppstå situationer när verksamheterna varken kommer att prövas enligt fiske- eller miljölagstiftningen innan verksamheterna får inledas, om inte ändringar i det miljörättsliga regelverket görs.¹³⁹ De myndigheter som utövar tillsyn enligt miljöbalken kommer i de situationerna inte heller få information från vattenbrukaren om verksamheten som pågår¹⁴⁰, vilket bedöms angeläget.¹⁴¹

Frågan om information om miljöfarliga verksamheter har tidigare uppmärksamats, t.ex. i en rapport från Naturvårdsverket från år 2004.¹⁴² I rapporten gjordes en översyn över vilka verksamheter som var anmälnings- och tillståndspliktiga enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.¹⁴³ Naturvårdsverket föreslog i rapporten att det skulle införas en möjlighet för kommunerna att införa en lokalt föreskriven informationsplikt för vissa verksamheter och anläggningar genom en ändring i 9 kap. 12 § miljöbalken. Förslaget genomfördes emellertid inte.

I vissa fall finns krav på registrering som syftar till att en myndighet ska få kännedom om att en verksamhet påbörjas/bedrivs. Det förekommer t.ex. inom kemikalieområdet. Av 14 kap. 10 § miljöbalken framgår att kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i

¹³⁸ Konsekvenser för verksamheter som redan i dag bedrivs med tillstånd beskrivs nedan under avsnitt 10.8.

¹³⁹ Här kan anmärkas att prövning kan bli aktuell enligt bestämmelser om vattenverksamhet, se avsnitt 6.2.5–6.2.7 och om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. T.ex. kan strandskyddsdispens behövas, se vidare i avsnitt 6.2.8. En tillsynsmyndighet kan även i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd, se avsnitt 6.2.4. Det kan vidare noteras att bestämmelsen om anmälan om samråd i 12 kap. 6 § miljöbalken kan aktualiseras för ett vattenbruk.

¹⁴⁰ Kravet på registrering av vattenbruksanläggningar enligt djurhälsolagstiftningen gäller från första djuret som föds upp varför information kommer finnas hos andra myndigheter, se avsnitt 6.3.4.

¹⁴¹ Här kan dock noteras att de myndigheter som har i uppgift att utöva tillsyn över miljöfarliga verksamheter enligt 1 kap. 7 § miljötillsynsförordningen ska föra register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn, vilket inte är begränsat till de verksamheter som kräver prövning innan de får inledas.

¹⁴² Naturvårdsverket (2004), s. 19 f.

¹⁴³ I bilagan till förordningen angavs miljöfarliga verksamheter som var anmälnings- eller tillståndspliktiga. Bl.a. var fiskodlingsverksamhet en av de verksamheter som reglerades i bilagan. Denna reglering finns numera i miljöprövningsförordningen (2013:251).

eller förs in i Sverige ska registreras i ett produktregister. Det är dock inte vanligt förekommande att registrering görs för att myndigheter ska få kännedom om verksamheter som bedrivs och som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt andra bestämmelser i balken.

För att bedöma om det skulle vara tillräckligt med information till myndigheterna genom någon typ av registrering eller liknande är det relevant att se vilken prövning som kan vara motiverad för de vattenbruksverksamheter som enligt nuvarande reglering omfattas av krav på odlingstillstånd, men som inte omfattas av krav på anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

När det gäller prövningen som gjorts inom ramen för odlings-tillstånd har den, som nämnts ovan, tagit sikte på påverkan på om-givande arter men även till viss del miljön i övrigt. Uppfödning i anläggningar i vattenområden, eller i anläggningar som har kontakt med vattenområden, kan utgöra en potentiell risk för oavsiktlig spridning av bl.a. främmande arter och stammar, genom rymningar.¹⁴⁴ Rymning, dvs. oavsiktlig introduktion av för området nya arter eller stammar, kan skapa oönskade ekologiska och genetiska förändringar i det mottagande ekosystemet och kan också få ekonomiska effekter. Skada kan uppkomma lång tid (10–100-tals år) efter det att introduktion har skett.¹⁴⁵ Potentiella negativa effekter av introduktion av främmande arter innefattar ekologiska interaktioner såsom bl.a. predation och konkurrens, där vissa arter kan tränga ut andra. Introduktion av fisk i tidigare fisktomma sjöar har eliminerat skyddsvärda groddjur och ryggradslösa djur. En annan potentiell negativ effekt är genetisk påverkan på naturliga bestånd. Om en främmande art eller stam korsar sig med den vilda kan den lokala stammens eller artens gensammansättning förändras och den genetiska variationen mellan stammarna minska,¹⁴⁶ vilket på lång sikt påverkar arternas förmåga att anpassa sig till förändringar i miljön eller mot smittsamma sjukdomar och parasiter.

De arter som klassas som invasiva främmande arter, är enligt huvud-regeln¹⁴⁷ förbjudna att odla enligt Europaparlamentets och rådets för-

¹⁴⁴ Fiskeriverket (2001), s. 24.

¹⁴⁵ Fiskeriverket (2001), s. 18.

¹⁴⁶ Fiskeriverket (2001), s. 19. Här kan noteras att källan som använts är från år 2001 och att det för närvarande pågår forskning angående effekter på vilda bestånd, varför kunskapsläget inom denna fråga kan komma att förändras.

¹⁴⁷ Det finns vissa särskilda bestämmelser som rör vissa uppräknade arter som används i vattenbruk, se vidare i avsnitt 6.2.9.

ordning (EU) 1143/2014.¹⁴⁸ För främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk finns reglering avseende krav på tillstånd för vissa åtgärder i artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007. Vissa uppräknade arter är dock undantagna.¹⁴⁹

Utredningen kan konstatera att de djurslag eller arter som sannolikt kan ha störst inverkan på andra arter och den omgivande miljön som utgångspunkt är förbjudna att födas upp. För främmande eller lokalt frånvarande arter kan det finnas begränsningar avseende användningen. Även andra arter bör i vissa fall kunna medföra risk för påverkan på vilda arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur eller den omgivande miljön. Ur miljösynpunkt framstår det därför som angeläget att dessa verksamheter prövas innan de får inledas. Vi kommer nedan gå in på vilken prövning utredningen föreslår för dessa verksamheter.

Behovet av prövning av verksamheter som tidigare omfattats av krav på tillstånd eller anmälan om vattenverksamhet

Det bör enligt utredningens uppfattning även fortsättningsvis finnas ett behov av prövning för de verksamheter som tidigare prövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, men som nu kommer att omfattas av undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken, dvs. uppfödningar eller odlingar i anläggningar i vattenområden som innehåller andra organismer än fisk, musslor och kräftdjur. Det har också ansetts vara en förutsättning för den utvidgning av undantaget i bestämmelserna om vattenverksamhet som utredningen föreslår.

Utredningen redogör i det följande för vilken prövning som utredningen anser bör göras för vattenbruk innan verksamheten får inledas.

¹⁴⁸ Dessa regler är även straffsanktionerade, vilket beskrivs närmare i avsnitt 8.1.1.

¹⁴⁹ Se vidare i avsnitt 6.3.2.

Utredningens förslag om ändringar i fråga om anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet

När det gäller vilka verksamheter som ska anses vara anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter har Naturvårdsverket tidigare uttalat att det bör förändras över tid och i takt med den allmänna utvecklingen i miljön och miljöarbetet.¹⁵⁰

Utredningen kan konstatera att vattenbruket kan ha betydelse för ett flertal av de 16 miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat om, och som ska vara vägledande för tolkningen av hållbar utveckling inom miljöbalken.¹⁵¹ Av miljökvalitetsmålen som vattenbruket kan ha särskild påverkan på har Havs- och vattenmyndigheten lyft

- hav i balans samt levande kust och skärgård,
- ingen övergödning,
- levande sjöar och vattendrag, samt
- giftfri miljö.¹⁵²

Vattenbruket kan ha påverkan på även andra miljökvalitetsmål, bl.a. det som avser ett rikt växt- och djurliv.¹⁵³ Vattenbruk kan beroende på lokalisering, odlings- eller uppfödningssystem och den organism som föds upp eller odlas ha olika påverkan på miljön och följaktligen på de olika miljökvalitetsmålen.

Både när det gäller de vattenbruk som i dag prövas enligt bestämmelserna om odlingstillstånd i fiskelagstiftningen¹⁵⁴ och de som omfattats av krav på anmälan och tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet gör utredningen bedömningen att de bör vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Detta eftersom verksamheternas miljöpåverkan inte bör vara av sådan omfattning att en tillståndsprövning normalt sett krävs.

¹⁵⁰ Naturvårdsverket (2004) s. 19.

¹⁵¹ Miljökvalitetsmålen beskrivs närmare i avsnitt 3.5.1.

¹⁵² Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledning-och-provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html>.

¹⁵³ Miljökvalitetsmålet ett rikt växt- och djurliv definieras på följande sätt "Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd."

¹⁵⁴ Uppfödningar av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, se avsnitt 6.3.2.

Utredningen har uppmärksammat att vissa vattenbruk som föder upp eller odlar organismer som inte är fiskar, vattenlevande kräftdjur eller musslor i anläggningar i vattenområden i dag har möjlighet att använda sig av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken. Enligt sistnämnda bestämmelse krävs inte tillstånd eller anmälan för vattenverksamhet om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Något motsvarande generellt undantag från tillstånds- och anmälningsplikten finns inte enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Enligt utredningens bedömning bör det inte heller införas något motsvarande undantag från kravet på anmälan av vattenbruk som miljöfarlig verksamhet. Eftersom det är straffbelagt att påbörja en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet utan att en anmälan har gjorts¹⁵⁵ är det särskilt angeläget att lagstiftningen är tydlig avseende vilka handlingar som är anmälningspliktiga. Om ett krav på undantag avseende anmälan av miljöfarlig verksamhet skulle införas, motsvarande det som finns i bestämmelserna om vattenverksamhet, skulle det enligt utredningens uppfattning kunna leda till osäkerhet kring vilken verksamhet som är anmälningspliktig. Att införa ett undantag för endast en viss typ av vattenbruk skulle även leda till att vissa vattenbruk skulle särbehandlas, utan att det framstår som motiverat. Utredningen anser mot bakgrund av det att alla vattenbruk i anläggningar i vattenområden bör vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Anmälningspliktens omfattning

Utredningen kan konstatera att det kan ställas olika krav på vad en anmälan om miljöfarlig verksamhet ska innehålla och att prövningsmyndigheten har att förhålla sig till delvis olika bestämmelser vid en anmälan. I avsnitt 6.2.4 har utredningen beskrivit vad som gäller vid anmälan av miljöfarlig verksamhet för en fiskodling som är anmälningspliktig enligt 3 kap. 2 § miljöprövningsförordningen, dvs. en fiskodling som förbrukar mer än 1,5 ton men mindre än 40 ton foder per kalenderår. För en sådan verksamhet, och vissa andra uppräknade

¹⁵⁵ Regleringen finns i 29 kap. 4 § 1 b miljöbalken och beskrivs i avsnitt 8.1.1.

verksamheter, ska anmälan innehålla uppgifter som normalt ska ingå i ett samrådsunderlag.¹⁵⁶

Om det krävs att anmälan ska innehålla mer omfattande uppgifter, såsom vid anmälningspliktig fiskodling, ska den myndighet som handlägger anmälan pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas och vid prövningen ta hänsyn till de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen. Myndigheten ska förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.¹⁵⁷

Om det mer omfattande underlaget *inte* behöver ges in, ska prövningsmyndigheten, när anmälningsärendet är tillräckligt utrett, och om det behövs, i ett föreläggande till verksamhetsutövaren besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken. Om myndigheten inte förelägger verksamhetsutövaren om försiktighetsmått eller förbud ska myndigheten underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte kommer att leda till någon åtgärd från myndighetens sida.¹⁵⁸ Av 9 kap. 6 a § miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten får besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Utredningen bedömer att de verksamheter som föreslås bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter enligt den nya bestämmelsen i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen inte ska omfattas av kravet på att anmälan ska innehålla de uppgifter som normalt sett ska ingå i ett samrådsunderlag. Enligt utredningens bedömning kommer det att finnas en stor variation mellan de angivna verksamheternas miljöpåverkan utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det bör därför inte krävas att dessa verksamheter ska ge in de mer omfattande uppgifterna. För att underlätta för de vattenbrukare som kommer att omfattas av förslaget bör vägledning finnas där det tydliggörs vilken information som i normalfallet bör ges in vid olika typer av

¹⁵⁶ 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁵⁷ 26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁵⁸ 27 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

vattenbruk.¹⁵⁹ Frågor om vägledning vid prövning behandlas i avsnitt 11.3.3.

Det är den kommunala nämnden som enligt huvudregeln tar emot anmälningar om miljöfarlig verksamhet. Även om handlingarna ska skickas till länsstyrelsen när de kommit in till kommunen¹⁶⁰ brukar länsstyrelsen ofta avstå från att yttra sig i ärendena med hänsyn till att länsstyrelsen är överprövande instans.¹⁶¹ Eftersom länsstyrelsen i dag gör prövningar av odlingstillstånd är det viktigt att det tas fram ett stöd för kommunerna i arbetet med prövning av vattenbruksverksamheterna, vi kommer att återkomma till frågor om stöd och samverkan i kapitel 11.

Prövning efter anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har inte bedömts lämpligt

Utredningen har vid utformningen av förslaget övervägt om prövning av de ovan angivna vattenbruksverksamheterna skulle kunna ske enligt någon annan bestämmelse i balken. Av 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken framgår att om en verksamhet, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälan om samråd göras hos den myndighet som utövar tillsyn enligt 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.¹⁶²

Enligt förarbetena har samrådsparagrafen bedömts ha en viktig funktion som komplement till bestämmelser om tillståndsplikt.¹⁶³ I förarbetena nämns att verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd är t.ex. större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark,

¹⁵⁹ Här kan noteras att underlaget dock alltid behöver innehålla sådana uppgifter att det är möjligt att bedöma verksamhetens miljöpåverkan.

¹⁶⁰ Se 25 f § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁶¹ Här kan noteras att det dock är möjligt för kommunala nämnder att begära in yttrande från länsfiskekonsulenter vid länsstyrelsen.

¹⁶² Paragrafen innehåller vidare ytterligare bestämmelser, bl.a. om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Paragrafen innehåller även en bestämmelse om att den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.

¹⁶³ Prop. 1997/98:45, Del 2, s. 149 f.

skydds- och kompensationsdikning, uppförande av radio- och telemaster samt tippning av schakt- och rivningsmassor.

Enligt utredningens uppfattning bör inte alla vattenbruk komma att väsentligt ändra naturmiljön, varför utredningen valt att inte gå in närmare på möjligheterna till eller lämpligheten av prövning enligt bestämmelsen.

Författningsändringar med anledning av utredningens förslag om ändring i bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen med anledning av utredningens förslag i detta avsnitt. Enligt bestämmelsen ska anmälningsplikt gälla för vattenbruk i anläggningar i vattenområden och för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur. Anmälningsplikten enligt paragrafen ska inte gälla om verksamheten är tillståndspliktig enligt 1 § eller anmälningspliktig enligt 2 §.

I syfte att få överensstämmelse med undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken om att utförande av anläggning för vattenbruk inte ska kräva tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, ska begreppet vattenområden i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen tolkas på samma sätt som i 11 kap. miljöbalken. Av 11 kap. 2 § miljöbalken framgår att med vattenområde avses i kapitlet ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Även begreppet vattenbruk ska tolkas på samma sätt som i 11 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår därför att det i den föreslagna paragrafen ska tas in en skrivelse om att begreppen vattenbruk och vattenområde ska tolkas på samma sätt som i 11 kap. miljöbalken.

Utredningen föreslår därutöver att 3 kap. miljöprövningsförordningen ska ändra lydelse från "Fiskodling och övervintring av fisk" till "Vattenbruk". Utredningens förslag till författningsändringar finns i kapitel 1.

10.7.6 Havs- och vattenmyndigheten bör få i uppdrag av regeringen att utreda vissa gränser för tillstånds- och anmälningsplikt i 3 kap. miljöprövningsförordningen

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag av regeringen att se över om gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt för fiskodling och övervintring av fisk i 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen ska ändras. I uppdraget ska även ingå att se över vilka andra vattenbruk än sådana som bedrivs i anläggningar i vattenområden som bör vara anmälningspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med Naturvårdsverket.

Användningen av fodertak som styrmedel för vattenbruk har kritiserats¹⁶⁴ och sedan fodergränserna infördes i lagstiftningen år 2007, har det skett en utveckling av både vattenbruksverksamheterna och fodret, se avsnitt 10.6.1. Om färre vattenbruk än i dag skulle vara anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen skulle det förenkla för vattenbrukarna. Det är enligt utredningens uppfattning samtidigt viktigt att en sådan ändring inte urholkar skyddet för miljön. Utredningen bedömer därför att gränserna för anmälnings- och tillståndsplikt bör ses över inom ramen för ett regeringsuppdrag.

Utredningens överväganden i fråga om ändring av gränser för anmälnings- och tillståndsplikt för fiskodling och övervintring av fisk

Att använda sig av en generell fodergräns har enligt utredningen fördelar genom att det ofta bör vara enkelt att tillämpa för både vattenbrukare och tillsynsmyndigheter. Användningen av generella fodertak medför dock att alla vattenbruk behandlas lika oavsett verksamhetens miljöpåverkan. Utredningen har övervägt flera olika alternativa regleringar för när en fiskodling eller övervintring av fisk skulle behöva anmälas eller tillståndsprövas enligt bestämmelserna i 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen.

Ett alternativ som utredningen bedömer skulle kunna öka likabehandlingen av vattenbruksverksamheter inom ramen för miljölag-

¹⁶⁴ Andersson m.fl. (2023).

stiftningen vore att införa gränser som kopplar till verksamheternas utsläpp av ett eller flera näringsämnen, i stället för mängden foder som förbrukas. En sådan lösning lyftes även i Jordbruksverkets rapport från förenklingsuppdraget avseende vattenbruk. I rapporten anges att det i Sverige i dag inte finns standardiserade modeller, baserade på vetenskapliga studier, för hur nettoutsläppen och nettoupptaget ska beräknas, vilka värden som ska användas för beräkning av specifik belastning m.m. Jordbruksverkets slutsats var därför att det inte var möjligt att föreslå författningsförslag avseende nettoutsläpp av fosfor och/eller kväve.¹⁶⁵ Utredningen har fått information om att kunskapsläget inte förändrats sedan Jordbruksverkets rapport, varför utredningen inte närmare utrett ett sådant alternativ.

Ett annat alternativ skulle vara att ha olika gränser för anmälnings- och tillståndsplikt för olika uppfödningssystem. En sådan reglering skulle eventuellt även kunna kopplas till olika produktionsstadier inom vattenbruket. Vid en jämförelse med regleringen för djurhållande verksamhet inom jordbruk kan konstateras att vissa jordbruk är tillståndspliktiga utifrån platser i anläggningen medan andra är tillståndspliktiga utifrån beräkning av djurenheter.¹⁶⁶ Den uppdelning som kan göras för de landlevande djuren går dock enligt utredningens uppfattning inte att på ett enkelt sätt överföra till de vattenlevande djuren.

Att lägga ett förslag som skiljer mellan olika uppfödningssystem skulle kunna vara teknikdrivande och främja en hållbar utveckling i vattenbruksbranschen men skulle också kunna medföra tillämpningsproblem och väcka frågor om bestämmelsernas koppling till kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken.¹⁶⁷ Utredningen har inte haft möjlighet att inom ramen för denna utredning närmare analysera en sådan lösning.

Ett annat sätt att öka likabehandlingen mellan vattenbruksverksamheter vore att införa reglering som skiljer mellan olika foder eftersom de kan ha olika miljöpåverkan. Med hänsyn till att fodret inte bara har påverkan på miljön utan även har betydelse för fiskarnas hälsa och välbefinnande har utredningen valt att inte närmare utreda alternativ som behandlar foder olika utifrån fodrets innehåll.

¹⁶⁵ Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, s. 31.

¹⁶⁶ Se avsnitt 10.6.1 ovan.

¹⁶⁷ Kravet på bästa möjliga teknik beskrivs i avsnitt 6.2.3.

Vissa frågor om anmälnings- och tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen bör utredas vidare inom ramen för ett regeringsuppdrag

Utredningen är av uppfattningen att gränserna för anmälan och tillstånd för fiskodling och övervintring av fisk i 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen bör ses över inom ramen för ett regeringsuppdrag, i syfte att förenkla för vattenbruket. Enligt utredningens uppfattning bör uppdraget även omfatta att se över om andra vattenbruk än de som föreslås omfattas av krav på anmälan enligt 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen bör vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Utredningen har haft i uppdrag att förenkla för vattenbruket och har föreslagit att vissa verksamheter som i dag har ansetts omfattas av krav på odlingstillstånd ska vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, oavsett var verksamheterna bedrivs. I syfte att inte införa en ny reglering som behandlar vattenbruk inkonsekvent utifrån vilken organism som föds upp eller odlas i vattenbruket bör det inom det ovan nämnda regeringsuppdraget även utredas om andra vattenbruk än de som föreslås omfattas av anmälningsplikten i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen bör vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Enligt utredningens uppfattning bör ett sådant uppdrag ges till Havs- och vattenmyndigheten med hänsyn till den myndighetens nuvarande ansvarsområde och utredningens förslag om att myndigheten ska få meddela föreskrifter om viss miljöhänsyn i vattenbruk.¹⁶⁸ Uppdraget bör enligt utredningens uppfattning genomföras i nära samarbete med Naturvårdsverket eftersom Naturvårdsverket har ett övergripande ansvar för miljöfarlig verksamhet. Enligt utredningens uppfattning bör synpunkter i arbetet även inhämtas från andra aktörer, särskilt sådana som bedriver forskning om vattenbrukets miljöpåverkan men även branschorganisationer.

¹⁶⁸ Se avsnitt 10.7.8 nedan.

10.7.7 Ändringar i bestämmelserna om miljöbedömning

Förslag: Fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår, ska *inte* antas medföra betydande miljöpåverkan. En bedömning av miljöpåverkan ska i stället göras i varje enskilt fall. En ändring av miljöbedömningsförordningen ska därför göras.

I det följande beskrivs skälen för utredningens förslag och de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslaget om ändring i bestämmelserna som rör miljöbedömning. Avslutningsvis redogörs för de författningsändringar som utredningen föreslår kopplat till förslaget.

Bakgrund

Enligt nuvarande reglering ska fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår, antas medföra betydande miljöpåverkan.¹⁶⁹ Det innebär att en specifik miljöbedömning alltid ska göras för dessa verksamheter.¹⁷⁰ Den specifika miljöbedömning ska innebära att

1. den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden
 - a) samråder om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd),
 - b) tar fram en miljökonsekvensbeskrivning, och
 - c) ger in miljökonsekvensbeskrivningen till den som prövar tillståndsfrågan, och
2. den som prövar tillståndsfrågan
 - a) ger tillfälle till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen, och
 - b) slutför miljöbedömningen.¹⁷¹

¹⁶⁹ 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken och 6 § miljöbedömningsförordningen.

¹⁷⁰ Se avsnitt 6.2.3 för närmare beskrivning av specifik miljöbedömning.

¹⁷¹ 6 kap. 28 § miljöbalken.

Intensiv fiskodling omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet, vilket innebär att medlemsstaterna själva får avgöra om en miljöbedömning ska göras. Vid avvägningen ska urvalskriterierna i bilaga 3 till direktivet tillämpas, se avsnitt 4.4.1.

Alla tillståndspliktiga verksamheter ska inte antas medföra betydande miljöpåverkan. För dessa kan det i stället vara aktuellt att i det enskilda fallet bedöma miljöpåverkan innan en ansökan om tillstånd görs.¹⁷² Det görs genom ett undersökningssamråd. Verksamhetsutövaren behöver i en sådan situation ta fram ett samrådsunderlag. Samråd ska hållas i frågan om betydande miljöpåverkan samt i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Samrådet ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Verksamhetsutövaren ska sedan lämna ett samrådsunderlag till länsstyrelsen som när samrådet genomförts ska fatta beslut i frågan om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.¹⁷³ Sådant beslut ska enligt huvudregeln meddelas så snart som möjligt och senast 60 dagar efter att länsstyrelsen har fått samrådsredogörelsen.¹⁷⁴ Om betydande miljöpåverkan kan antas ska en specifik miljöbedömning göras. Om betydande miljöpåverkan *inte* kan antas ska en så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram.¹⁷⁵ I en liten miljökonsekvensbeskrivning ska verksamhetsutövaren lämna de upplysningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma de väsentliga miljöeffekter som verksamheten förväntas ge. Miljökonsekvensbeskrivningen ska också innehålla den samrådsredogörelse som har tagits fram.

En behovsbedömning bör göras i fråga om en tillståndspliktig fiskodling eller övervintring av fisk ska antas medföra betydande miljöpåverkan

Naturvårdsverket föreslog år 2017 att en ändring skulle göras avseende tillståndspliktig fiskodling och övervintring av fisk, så att en behovsbedömning skulle göras i varje enskilt fall i frågan om bety-

¹⁷² 6 kap. 20 § miljöbalken, 6 och 7 §§ miljöbedömningsförordningen, samt 6 kap. 23 § miljöbalken.

¹⁷³ 6 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken. Närmare bestämmelser om undersökningssamrådet finns i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen.

¹⁷⁴ 14 § miljöbedömningsförordningen. Det finns dock möjligheter till undantag från den huvudregeln.

¹⁷⁵ 6 kap. 26 § miljöbalken.

dande miljöpåverkan. Myndigheten föreslog sådana ändringar för även andra verksamheter som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet. Myndigheten gjorde vissa generella uttalanden om de föreslagna ändringarna och av dessa uttalanden framgår bl.a. följande. Naturvårdsverket bedömer att verksamheterna i vissa eller många fall, dock inte de allra flesta, kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det är därför lämpligt att bedöma om dessa verksamheter kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte i varje enskilt fall. Många gånger är lokaliseringen av stor betydelse för att avgöra om en verksamhet medför betydande miljöpåverkan eller inte. I sådana fall kan det vara lämpligare med en behovsbedömning. En bedömning från fall till fall kan också vara lämpligare i de fall en bestämmelse i miljöprövningsförfordningen innefattar verksamheter av många olika slag och storlekar, där vissa kan medföra betydande miljöpåverkan, medan andra vanligen inte gör det.¹⁷⁶

I fråga om fiskodling och övervintring av fisk som är tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet gjorde Naturvårdsverket också vissa specifika uttalanden, av dessa framgår i huvudsak följande. Begreppet *intensiv fiskodling* omfattas av MKB-direktivets bilaga 2 men definieras inte i direktivet. Utifrån Naturvårdsverkets Allmänna råd 93:10¹⁷⁷ bör intensiv fiskodling kunna definieras som ”anläggning för uppfödning av fisk under kontrollerade förhållanden med utfodring av fisk”. Verksamhetsbeskrivningen i 3 kap. 1 § miljöbedömningsförfordningen bedöms därmed omfattas av bilaga 2. Utifrån direktivets urvalskriterier i bilaga 3 bedöms att verksamheter av detta slag i många fall, dock inte de allra flesta fall, medför betydande miljöpåverkan, bl.a. i form av föroreningar och störningar med avseende på näringspåverkan i sjöar, vattendrag och havsmiljön. Miljöpåverkan från fiskodlingar kan, i flera avseenden, jämföras med den från avloppsreningsverk. Miljöpåverkans omfattning beror bl.a. på utformningen av verksamheten och recipientens känslighet. Vi bedömer därför att det bör göras en bedömning i varje enskilt fall av om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det innebär en ändring av gällande svensk rätt som motiveras av strävan att följa MKB-direktivet.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Naturvårdsverket (2017), s. 33.

¹⁷⁷ Utredningen noterar att de angivna allmänna råden är upphävida sedan år 2019.

¹⁷⁸ Naturvårdsverket (2017), bilaga 1 s. 3.

I Jordbruksverkets rapport om förslag till förenklade förutsättningar för vattenbruk behandlades även frågan om betydande miljöpåverkan alltid skulle antas för tillståndspliktig fiskodling eller övervintring av fisk. Även Jordbruksverket föreslog att en ändring skulle göras i lagstiftningen så att en behovsbedömning gjordes i varje enskilt fall.¹⁷⁹

Även utredningen är av uppfattningen att en behovsbedömning avseende betydande miljöpåverkan bör göras i varje enskilt fall. För vattenbruk är frågan om betydande miljöpåverkan starkt kopplad till lokaliseringsfrågan, och bör enligt utredningens uppfattning därför lämpligen bedömas i det enskilda fallet. En sådan lösning bedöms kunna främja en hållbar utveckling genom att specifika miljöbedömningar endast kommer att göras i de fall det finns skäl för en sådan grundlig genomgång av verksamhetens miljöpåverkan. Förslaget innebär en administrativ lättnad för verksamheterna men kan också anses innebära en större osäkerhet. Den verksamhetsutövare som bedömer att verksamheten har betydande miljöpåverkan bör dock kunna göra en specifik miljöbedömning även fortsättningsvis, såsom görs i dag.¹⁸⁰

Konsekvenser av utredningens förslag i denna del återkommer vi till i kapitel 14.

Författningsändringar med anledning av att bestämmelserna avseende miljöbedömning föreslås ändras

Med anledning av utredningens förslag i detta avsnitt föreslås en ändring av 6 § miljöbedömningsförordningen. Förslaget framgår av kapitel 1.

¹⁷⁹ Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, s. 53 f.

¹⁸⁰ Miljösamverkan Sveriges webbplats: <https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/handlaggarstod-samrad-6kap-mb.pdf>, s. 23.

10.7.8 Bemyndiganden att utfärda generella föreskrifter för vattenbruket

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i 12 kap. miljöbalken om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattenbruk i fråga om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och om försiktighetsmått för uppfödning eller odling. I kapitlet ska också tas in en bestämmelse som tydliggör att med vattenbruk avses ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med upptaget, skörden, eller annat tillvaratagande av organismerna”.

Det ska också införas en ny förordning om miljöhänsyn i vattenbruk som ska innehålla ett bemyndigande till Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Det ska också göras en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken i syfte att föreskrifterna ska kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft.

I det följande beskrivs en kort bakgrund till och sedan skälen för utredningens förslag, samt de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslaget om bemyndigande att meddela föreskrifter. Avslutningsvis redogörs för de författningsändringar som utredningen föreslår kopplat till förslagen.

Bakgrund

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter avseende miljöskyddsaspekter för vattenbruk som omfattas av kravet på odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen, dvs. uppfödningar av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur.¹⁸¹ Jordbruksverkets föreskrifter beskrivs i avsnitt 10.4.2 och sammanfattningsvis kan sägas att före-

¹⁸¹ Bemyndigande att meddela föreskrifter finns i 28 § fiskelagen och 2 kap. 18 § fiskeförordningen. En beskrivning av regleringen i fiskelagen och fiskeförordningen som berör vattenbruk finns i avsnitt 10.4.2.

skrifterna innehåller bestämmelser om vilka arter eller stammar som får födas upp i vilka vatten och försiktighetsmått vid uppfödningen.

Behov av föreskrifter för vattenbruk

Allmänt om behovet av föreskrifter

Miljöprövningsutredningen har i sitt betänkande ”Om prövning och omprövning”¹⁸² behandlat frågan om användning av generella föreskrifter inom miljölagstiftningen. I betänkandet anges att generella föreskrifter inte kan eller bör ersätta en individuell tillståndsprövning enligt miljöbalken men att de, rätt använda, kan utgöra ett komplement vid prövningen samt effektivisera och snabba på både prövning och tillsyn. Miljöprövningsutredningen bedömde att det fanns goda förutsättningar att i större utsträckning hantera vanligt förekommande frågor genom generella föreskrifter och att sådana föreskrifter skulle kunna ha störst nytta vid prövning av små och medelstora verksamheter.¹⁸³

För vattenbrukets del finns föreskrifter om miljöskydd i fiskelagstiftningen. Utredningen kan se fördelar med att även fortsättningsvis ha sådana föreskrifter. Dessa bör dock vara tillämpliga även för annat vattenbruk än sådant som i dag omfattas av fiskelagstiftningens bestämmelser, dvs. andra vattenbruk än sådana som föder upp fiskar, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Utredningen bedömer att sådana föreskrifter skulle kunna underlätta vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken och kunna bidra till att prövningsprocessen blir effektiv.

Särskilt behov av möjligheter att meddela föreskrifter med anledning av att kravet på odlingstillstånd föreslås tas bort

Trots att miljöbalken är parallellt tillämplig med annan lagstiftning¹⁸⁴ är det tänkbart att det vid prövning enligt fiske- respektive miljölagstiftningen kan ha gjorts en anpassning till vad som prövats enligt den andra lagstiftningen. Det är t.ex. tänkbart att ett villkor i ett tillstånd

¹⁸² SOU 2022:33.

¹⁸³ SOU 2022:33, s. 468 ff. Notera att utredningen endast har redogjort för delar av vad som anges i fråga om generella föreskrifter i betänkandet.

¹⁸⁴ Se avsnitt 10.3.1 ovan angående miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning.

till miljöfarlig verksamhet kan ha anpassats till vad som reglerats i odlingstillståndet för samma verksamhet. Har det i odlingstillståndet t.ex. ställts krav på utmärkning med sjösäkerhetsanordning, så är det möjligt att sådant villkor inte ställts i tillståndet till miljöfarlig verksamhet. Med hänsyn till utredningens förslag i avsnitt 13.2.1 om att odlingstillstånd som huvudregel ska upphöra att gälla skulle det kunna uppstå situationer när rättskraften¹⁸⁵ för tillståndet till miljöfarlig verksamhet gör att tillsynsmyndigheten är förhindrad att ingripa mot verksamheten. Även av denna anledning finns det enligt utredningens uppfattning skäl för att införa en möjlighet att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruk. För att dessa ska kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft krävs ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken, vilket föreslås, se vidare under författningsändringar nedan.

En ny bestämmelse om bemyndigande bör införas i 12 kap. miljöbalken

När det gäller bemyndiganden i miljölagstiftningen kan utredningen konstatera att det i 9 kap. 5 § miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter för miljöfarliga verksamheter. I första stycket anges att för att skydda människors hälsa eller miljön får regeringen, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, också i andra fall än som avses i 4 § i fråga om miljöfarlig verksamhet meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Om det finns särskilda skäl, får regeringen bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter. I andra stycket anges att om det behövs, får regeringen meddela föreskrifter om sådana försiktighetsmått som går utöver vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen eller andra internationella åtaganden.

Utredningen kan konstatera att det enligt 9 kap. 5 § miljöbalken finns relativt stora begränsningar i möjligheten att delegera frågor till en myndighet. När det gäller jordbruk och vissa andra verksamheter finns särskild reglering i 12 kap. miljöbalken. I 12 kap. 10 § miljöbalken anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter som skäligen kan behövas

¹⁸⁵ Se 24 kap. 1 § miljöbalken angående reglering av rättskraft.

från miljöskyddssynpunkt i fråga om begränsning av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhanteringen samt växtodlingen.¹⁸⁶

Eftersom det finns stora likheter mellan jordbruk och vattenbruk är utredningen av uppfattningen att det bör införas en bestämmelse om vattenbruk i 12 kap. miljöbalken som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som kan behövas från miljöskyddssynpunkt. Enligt utredningens uppfattning bör de frågor som det ska vara möjligt att meddela föreskrifter om, framgå direkt av paragrafen i miljöbalken, i syfte att göra bemyndigandet så tydligt som möjligt. Utredningens bedömning är att paragrafen bör innehålla möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i frågor om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och om försiktighetsmått för uppfödning eller odling.

Havs- och vattenmyndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter

För närvarande är Jordbruksverket den myndighet som bemyndigats att meddela närmare föreskrifter om odlingstillstånd. Även om vattenbruket har likheter med jordbruk, för vilket Jordbruksverket är förvaltningsmyndighet¹⁸⁷ och Jordbruksverket har i uppgift att medverka till att främja och utveckla fiskerinäringen, vattenbruket och fisketurismen, så är Havs- och vattenmyndigheten den myndighet som är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.¹⁸⁸ Havs- och vattenmyndigheten ska enligt sin instruktion inom sitt ansvarsområde särskilt ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav.¹⁸⁹ Havs- och vattenmyndigheten är också tillsynsvägledande myndighet i frågor om vattenbruk i miljölagstiftningen¹⁹⁰ och är även den myndighet som bemyndigats att meddela föreskrifter i fråga om utsättning och flyttning av fisk i naturen.¹⁹¹ När det gäller frågor om

¹⁸⁶ Se 12 kap. 10 § miljöbalken.

¹⁸⁷ 1 § förordning (2009) med instruktion för Statens jordbruksverk.

¹⁸⁸ Se 1 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁸⁹ Se 5 § 7 förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁹⁰ Av 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten är tillsynsvägledande myndighet i fråga om vattenbruk, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområde enligt 3 kap. 6 § miljötillsynsförordningen.

¹⁹¹ Se 2 kap. 18 a § fiskeförordningen.

påverkan på vattenlevande arter och miljö i övrigt i vattenområden, är utredningens uppfattning därför att Havs- och vattenmyndigheten är den myndighet som är bäst lämpad att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruk.

Författningsändringar med anledning av att det föreslås införas en möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter

Med anledning av utredningens förslag i avsnittet föreslås en ny paragraf i 12 kap. miljöbalken om vattenbruk. Enligt paragrafen ska regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om vattenbruk i fråga om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden, och om försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Det föreslås också en ny paragraf som tydliggör att med vattenbruk avses ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen fram till och med upptaget, skörden, eller annat tillvaratagande av organismerna”.

Före paragraferna ska det införas en mellanrubrik med lydelsen ”Miljöhänsyn i vattenbruket”. Utredningen föreslår vidare att en ändring ska göras i 24 kap. 1 § miljöbalken i syfte att föreskrifterna ska kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft. Förslagen framgår av kapitel 1 och författningskommentarer avseende de föreslagna ändringarna finns i kapitel 15.

Utredningen föreslår även en ny förordning om miljöhänsyn i vattenbruk och att en bestämmelse om bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten tas in i förordningen. Enligt bestämmelsen ska Havs- och vattenmyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka arter som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Författningsförslaget framgår av kapitel 1.

10.8 Konsekvenser av utredningens förslag om ändringar i fiske- och miljölagstiftningen och hur lagstiftningen kan främja hållbar utveckling

Utredningen har valt att i detta avsnitt göra en övergripande beskrivning av de huvudsakliga konsekvenser utredningen kan se av de förslag som presenteras i kapitlet och kommer även beröra frågan om hur lagstiftningen kan främja hållbar utveckling av vattenbruksbranschen. En fördjupad analys i frågorna presenteras i kapitel 14.

Konsekvenser av att kravet på odlingstillstånd i fiskelagstiftningen tas bort

Nedan beskrivs de huvudsakliga konsekvenserna som utredningen kan se av att kravet på odlingstillstånd tas bort.

Allmänna konsekvenser

Om kravet på odlingstillstånd tas bort kommer risken för motstridiga villkor, tillstånd och dispenser att minska. Även risken för att samma frågor hanteras i olika överprövningar hos olika myndigheter och i skilda domstolsslag kommer att minska.

Konsekvenser för vattenbrukarna

Vattenbruk som omfattats av krav på odlingstillstånd kommer att få minskade kostnader för att ta fram ansökningshandlingar och minskade administrativa kostnader kopplat till prövning och tillsyn enligt fiskelagstiftningen. Den totala handläggningstiden för att kunna starta en vattenbruksverksamhet kommer också att minska.

Konsekvenser för myndigheterna

Myndigheternas kostnader kommer också att minska med anledning av att kravet på odlingstillstånd tas bort. I den frågan kan utredningen se att Jordbruksverket kommer få minskade kostnader avseende föreskrifter kopplade till odlingstillstånd. Det kommer också bli mins-

kade kostnader hos länsstyrelserna för prövning av odlingstillstånd och tillsyn. Därtill kommer det vara minskade kostnader för de myndigheter och kommuner som varit remissinstanser vid prövningen.

Utredningen kan vidare se att förslaget på att ta bort odlingstillstånd kommer medföra minskade kostnader för Jordbruksverket för hanteringen av överklaganden där Jordbruksverket är överprövande instans. Förslaget kommer vidare att kunna medföra minskade kostnader för förvaltningsdomstolarna på grund av att det blir färre mål som rör överklagade beslut om odlingstillstånd.

Det är vidare tänkbart att det kommer att bli en påverkan på tillsynen enligt miljöbalken eftersom vattenbrukens påverkan på fiskar, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur inte längre kommer att omfattas av tillsyn enligt fiskelagstiftningen.

Konsekvenser för miljön

Utredningen har konstaterat att det som provas inom ramen för odlingstillståndet också omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. För de verksamheter som redan i dag omfattas av krav på tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet kan utredningen inte se några större konsekvenser för miljön, eftersom det görs en ingående prövning av verksamhetens påverkan på miljön inom ramen för tillståndsprövningen.

När det kommer till de verksamheter som i dag är anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ska verksamhetens miljöpåverkan bedömas inom ramen för prövningsförfarandet och prövningsmyndigheten har möjlighet att bl.a. besluta om försiktighetsmått och kan i vissa fall kräva att en tillståndsprövning ska göras. Frågor om påverkan på andra fiskar, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur men även miljön i övrigt är frågor som ska provas inom ramen för en anmälan om miljöfarlig verksamhet men de har sannolikt inte prövats lika ingående där som inom prövningen av odlingstillstånd, varför det är tänkbart att skyddet för miljön i frågor som ingått i prövningen av odlingstillstånd kan försämrats om odlingstillståndet tas bort. Med hänsyn till utredningens förslag om vägledning och utbildningar är utredningen av uppfattningen att denna risk kan minska.

Det är även tänkbart att de frågor som ingått i tillsynen över vattenbruken enligt fiskelagstiftningen inte fått lika stor uppmärksam-

het inom ramen för den tillsyn som bedrivits enligt miljöbalken. Även i dessa frågor kan det enligt utredningens bedömning vara viktigt med vägledningar och utbildningar för att det inte ska bli ett försämrat skydd för miljön om kravet på odlingstillstånd tas bort.

De vattenbruk som i dag inte omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet behandlas nedan.

Konsekvenser av förslaget att utöka anmälningsplikten för miljöfarlig verksamhet och utvidga undantaget från kravet på tillstånd för vattenverksamhet

Allmänna konsekvenser

En konsekvens som kommer att uppstå av förslaget att utöka anmälningsplikten för miljöfarlig verksamhet och utvidga undantaget från kravet på tillstånd för vattenverksamhet är att vattenbruksverksamheter nu kommer att hanteras enligt samma regelverk när det kommer till påverkan på andra vattenlevande organismer och miljön i övrigt. För dessa vattenbruk kommer samma bestämmelser som utgångspunkt att gälla för prövning och rättegångskostnader och prövningen kommer i mindre utsträckning att vara beroende av vilken organism som föds upp eller odlas.

Konsekvenser för vattenbrukarna

De föreslagna ändringarna medför att den administrativa bördan kan komma att öka för vissa vattenbruksverksamheter samtidigt som den sannolikt kommer att minska för andra. I sammanhanget kan noteras att utredningen i avsnitt 11.3.2 och 11.3.3 lägger förslag om ökat stöd till vattenbrukare, vilket generellt kan komma att minska den administrativa bördan för vattenbrukare.

Genom att ta bort kravet på odlingstillstånd, utvidga undantaget från kravet på tillstånd för vattenverksamhet och utöka anmälningsplikten för miljöfarlig verksamhet kommer handläggningstiderna i första instans sannolikt att minska. Här kan noteras att en miljöfarlig verksamhet ska anmälas sex veckor före verksamheten är tänkt att på-

börjas.¹⁹² Det kan jämföras med mark- och miljödomstolarnas gemensamt fastställda handläggningsmål om att 75 procent av målen om tillstånd till vattenverksamhet ska handläggas inom ett år.¹⁹³

För de verksamheter som tidigare omfattats av krav på tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet kommer ändringen att medföra att kravet på processuell rådighet,¹⁹⁴ som beskrivs i avsnitt 6.2.6 inte längre kommer att ställas, vilket kan underlätta för vattenbrukare som vill starta en vattenbruksverksamhet. Kostnaderna kommer sannolikt att minska bl.a. med anledning av att regleringen avseende rättegångskostnader skiljer sig åt mellan miljöfarlig verksamhet jämfört vattenverksamhet. En ytterligare konsekvens för dessa verksamheter blir att det kommer att saknas ett rättskraftigt beslut, och att tillsynsmyndigheten har större möjligheter att ställa krav på verksamheten ur miljösynpunkt. När det gäller miljöfarlig verksamhet vill utredningen dock framhålla att verksamhetsutövaren alltid har möjlighet att söka ett frivilligt tillstånd, som då kommer att få rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

Konsekvenser för myndigheter

Genom att fler verksamheter än i dag kommer att vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter kommer fler ärenden än i dag att hanteras av kommunerna och de kommer även få ansvar för tillsyn av dessa vattenbruksverksamheter. Detta kommer att öka kostnaderna för kommunerna.

Länsstyrelserna kommer att få färre mål avseende anmälningspliktig vattenverksamhet men kommer samtidigt sannolikt att överpröva fler ärenden om miljöfarlig verksamhet. För mark- och miljödomstolarna kommer det att bli färre mål om tillstånd till vattenverksamhet och sannolikt fler mål där domstolen överprövar länsstyrelsens beslut i fråga om miljöfarlig verksamhet. Detta kommer i sin tur att påverka Mark- och miljööverdomstolen på motsvarande sätt.

¹⁹² Det är dock möjligt för prövningsmyndigheten att förlänga tiden, se 9 kap. 6 c § miljöbalken.

¹⁹³ Målsättningen gäller i huvudsak för ansökningsmål. Här kan noteras att enskilda mark- och miljödomstolar kan ha andra handläggningsmål, se vidare i avsnitt 11.3.8.

¹⁹⁴ Här kan dock noteras att det även fortsättningsvis kommer att krävas faktisk rådighet, se avsnitt 6.2.6.

Konsekvenser för miljön

Även efter förändringen förväntas ett högt miljöskydd kunna uppnås. För det fall myndigheten bedömer att en verksamhet behöver tillståndsprövas kan myndigheten förelägga om det eller annars besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken, vilket beskrivs närmare i avsnitt 6.2.3.

För de verksamheter som inte tidigare omfattats av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet kan man förvänta sig en positiv påverkan på miljön. Dessa verksamheter omfattas redan i dag av miljöbalkens bestämmelser och tillsynsmyndigheterna har redan i dag möjlighet att ställa krav på verksamheten utifrån balkens bestämmelser. Genom den föreslagna förändringen kommer dock verksamheterna att prövas innan de får inledas och bedömning av verksamheternas miljöpåverkan kommer göras ur ett bredare perspektiv än tidigare inom ramen för odlingstillstånd, vilket kan främja hållbar utveckling.

För de verksamheter som tidigare omfattats av krav på tillstånd till vattenverksamhet men som nu kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter kan man tänka sig att miljöskyddet blir något sämre med hänsyn till att det inte längre kommer att ske en lika ingående prövning innan verksamheten kan inledas. Samtidigt kommer tillsynsmyndigheterna efter hand kunna ställa relevanta krav på verksamheten utifrån vad som bedöms nödvändigt, eftersom det inte kommer att finnas någon dom som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.¹⁹⁵

Om vattenbruksverksamheten kommer att behandlas som en miljöfarlig verksamhet i stället för vattenverksamhet är det möjligt att det vid en ändring av verksamheten skulle kunna tas ett större helhetsgrepp om verksamhetens miljöpåverkan vid prövning, se avsnitt 10.6.3 ovan, vilket skulle kunna främja en hållbar utveckling.

10.8.1 Närmare om hur lagstiftningen kan främja hållbar utveckling

Utredningen har i uppdrag att särskilt analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, t.ex. avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade

¹⁹⁵ Här kan noteras att det är möjligt för en vattenbrukare att söka frivilligt tillstånd.

diversifiering. Såsom utredningen redogör för i avsnitt 3.5.1 består begreppet hållbarhet av tre olika dimensioner; miljömässig, ekonomisk och social. Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling, vilket bl.a. kommer till uttryck i balkens portalparagraf, 1 kap. 1 § miljöbalken. I förarbetena framgår att det är den ekologiska hållbara aspekten som avses.¹⁹⁶ De miljö kvalitetsmål som antagits av riksdagen ska ge ledning vid tolkningen av hållbar utveckling inom balkens område.¹⁹⁷ Den ekologiska aspekten av hållbarhet är en grundläggande förutsättning för att hållbarhet även ska kunna nås avseende sociala och ekonomiska aspekter inom Agenda 2030.¹⁹⁸ Utredningen har därför fokuserat på ekologisk hållbar utveckling vid överväganden om hur lagstiftningen kan ändras för att främja en hållbar utveckling. Fokus har från utredningens sida samtidigt varit att hitta lösningar som inte behandlar vattenbruk olika utifrån vilken organism som föds upp eller odlas, när det i praktiken inte funnits några större skillnader mellan verksamheterna i fråga om verksamheternas miljöpåverkan. Utredningen har i stort arbetat för att hitta enhetliga lösningar som även förenklar för vattenbruket, vilket i slutändan skulle kunna främja en social och ekonomisk hållbar utveckling.

Under utredningens arbete har det lyfts att det finns problem med att hänsyn inte alltid tas till vattenbrukets samhällsnytta vid avvägningar om en verksamhet ska tillåtas att starta eller inte. Här vill utredningen lyfta att avvägningen mot en verksamhets samhällsnytta är ett större problem, som inte endast aktualiseras för vattenbrukets del.¹⁹⁹ Prövningen av myndigheterna i enskilda fall får inte präglas av politiska hänsyn och om målkonflikter uppstår så kan dessa vara svåra att hantera inom en enskild prövning. Här ser utredningen att planeringsunderlag, där olika allmänna intressen kan vägas mot varandra, kan underlätta vid prövningen, vilket vi kommer att gå in på nedan.²⁰⁰ För att underlätta för myndigheterna vid planeringen kan även stöd behöva utvecklas kopplat till vattenbruket och bestämmelsen i 3 kap. 5 § första stycket miljöbalken som anger att mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för *vattenbruk* ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder

¹⁹⁶ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 154 ff.

¹⁹⁷ Se avsnitt 3.5.1 angående miljö kvalitetsmålen, och avsnitt 6.2.1 för närmare beskrivning av miljöbalkens förhållande till hållbar utveckling.

¹⁹⁸ Agenda 2030 beskrivs närmare i avsnitt 3.5.1.

¹⁹⁹ Problem har lyfts bl.a. i SOU 2022:33, s. 105 ff.

²⁰⁰ I SOU 2022:33 behandlas frågor om avvägningar mellan allmänna intressen, bl.a. på s. 105 ff.

som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande.²⁰¹ Denna fråga bedöms dock ligga utanför utredningens uppdrag, varför vi inte kommer att gå in närmare på den.

10.9 Övriga problem i nuvarande lagstiftning

Utredningen har uppmärksammat även andra problem i dagens lagstiftning än de som redovisats ovan. Det har inte funnits utrymme att inom ramen för utredningen hantera alla problem som finns vid prövning av vattenbruksverksamheter, utan utredningen har utifrån direktiven behövt göra prioriteringar. Det har från flera håll lyfts att det finns problem kopplade till bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer för vatten och bästa möjliga teknik. Utredningen vill klargöra att det inte är frågor som utredningen har gått in närmare på. I det följande beskrivs vissa övriga problem som utredningen uppmärksammat och utredningens bedömning i dessa frågor.

10.9.1 Vattenbruk i den fysiska planeringen

Bakgrund

Uttalanden om fysisk planering i kommissionens strategiska riktlinjer för vattenbruk

I kommissionen strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk i EU för perioden 2021–2030 lyfts att tillgången till utrymme och vatten är en viktig förutsättning för att unionens vattenbrukssektor ska kunna växa och bli en resilient och konkurrenskraftig sektor.²⁰² I det avseendet är det enligt kommissionen mycket viktigt med en samordnad fysisk planering för all typ av vattenbruk, både sådan som finns i hav och sötvatten samt landbaserat vattenbruk.²⁰³

²⁰¹ Enligt 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken ska områden som är av riksintresse för rennäringen eller yrkesfisket skyddas mot åtgärder som avses i första stycket. Här noteras att vattenbruket har en svagare ställning i förhållande till vissa andra näringar i kapitlet, t.ex. rennäringen, eftersom områden som har betydelse för vattenbruk inte är att anse som riksintressen.

²⁰² KOM (2021) 236.

²⁰³ Kommissionens strategiska riktlinjer beskrivs närmare i avsnitt 4.3.4.

Vattenbruk i översiktsplanering

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan.²⁰⁴ Planens syfte är bl.a. att ge vägledning för hur mark- och vattenområden ska användas. Planen avser visa hur kommunen tänker ta hänsyn till allmänna intressen samt hur riksintressen ska tillgodoses och hur miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas.²⁰⁵ Kommunernas översiktsplanering ska omfatta även vattenområden och ska i fråga om kustområden omfatta så kallade inre vatten och territorialhavet, se vidare i avsnitt 6.2.3.

Platser som är lämpliga för vattenbruk kan pekas ut i den fysiska planeringen.

Vattenbruk i havsplanering

I vissa kustområden sker en överlappning mellan kommunernas översiktsplanering och den statliga havsplaneringen, som utöver vissa delar av territorialhavet även omfattar Sveriges ekonomiska zon. Havsplaneringen syftar till att ge vägledning till kommuner och myndigheter vid planläggning och prövning av anspråk på att använda områden. Havsplanerna syftar bl.a. till att bidra till att havets resurser används hållbart så att havsanknutna näringar kan utvecklas, se vidare i avsnitt 6.2.3.

Även i havsplaneringen kan platser som lämpar sig för vattenbruk pekas ut.

Utredningens bedömning avseende vattenbruk i den fysiska planeringen

Bedömning: Genom att peka ut områden som är lämpliga för vattenbruk i den fysiska planeringen kan senare prövning av lämplig lokalisering underlättas och handläggningstider sannolikt kortas.

Att peka ut större områden i vatten där det endast finns en eller ett fåtal fastighetsägare i den fysiska planeringen kan sannolikt underlätta för den som avser starta eller utöka en vattenbruksverksamhet.

²⁰⁴ 3 kap. 1 § plan- och bygglagen.

²⁰⁵ 3 kap. 4 § plan- och bygglagen.

I det följande beskrivs skälen för bedömningen och de överväganden som utredningen har gjort.

Att peka ut platser som är lämpliga för vattenbruk kan sannolikt underlätta prövning i senare processer

Enligt dagens lagstiftning kan platser som är lämpliga för vattenbruk pekas ut i kommunernas översiktsplaner. Om det görs kan en senare prövning av om platsen är lämplig för vattenbruksverksamhet troligen underlättas genom att kommunen redan vid planeringen tagit hänsyn till lämpligheten med hänsyn till allmänna intressen, riksintressen och miljökvalitetsnormer.²⁰⁶

Att peka ut platser där det endast finns en eller ett fåtal fastighetsägare kan sannolikt underlätta för den som vill starta ett nytt vattenbruk eller utöka sin vattenbruksverksamhet

Det kan krävas omfattande arbete för att peka ut platser som är lämpliga för vattenbruk i den fysiska planeringen. Här kan noteras att ett utpekande av vilka större områden som finns där det endast finns en eller ett fåtal fastighetsägare kan underlätta för den som är intresserad av att starta vattenbruksverksamhet eller utöka sin redan befintliga verksamhet. Detta eftersom vattenbrukaren vid de lokaliseringarna endast behöver förhandla med en eller ett fåtal personer i fråga om rådighet att bedriva vattenbruk på platsen.

10.9.2 Krav på processuell rådighet vid tillstånd för vattenverksamhet

Bakgrund

När ett vattenbruk ska påbörjas i ett vattenområde eller när vatten ska bortledas till ett landbaserat vattenbruk krävs att vattenbrukaren har så kallad *faktisk rådighet* över det berörda vattnet. Det innebär något förenklat en civilrättslig rätt att använda vattnet för avsett ända-

²⁰⁶ Att planera för vattenbruk i översiktsplaner har tidigare uppmärksamats, se bl.a. prop. 2003/04:51, s. 48 f.

mål. En vattenbrukare kan ha sådan rådighet bl.a. om vattenbrukaren äger fastigheten som vattnet finns inom eller genom nyttjanderättsavtal, t.ex. arrende.²⁰⁷ Vid tillstånd till vattenverksamhet krävs även så kallad *processuell rådighet* över vattnet.²⁰⁸ Rådighet har ansetts vara en processförutsättning vid ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet.²⁰⁹ Det är sökanden som ska styrka sin rådighet över det aktuella vattnet. Om rådigheten inte styrks ska ansökan avvisas, eftersom bristande rådighet är ett rättegångshinder som domstolen självant ska beakta.²¹⁰ Kravet på rådighet finns närmare beskrivet i avsnitt 6.2.6.

Utredningens bedömning avseende krav på processuell rådighet

Bedömning: Om kravet på processuell rådighet skulle tas bort skulle det kunna underlätta för den som vill starta eller utöka ett vattenbruk som är tillståndspliktigt enligt bestämmelserna om vattenverksamhet. Att föreslå en sådan förändring i lagstiftningen skulle kräva en mer ingående analys som bedöms ligga utanför utredningens uppdrag.

Om 2 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skulle ändras så att vattenverksamhet som behövs för ett vattenbruk skulle anses ha rådighet skulle det kunna underlätta för vattenbruket. En sådan ändring skulle dock behöva analyseras ytterligare, varför något sådant förslag inte läggs.

I det följande beskrivs skälen för bedömningen och de överväganden som utredningen har gjort.

Vattenlagstiftningen bör ses som ett sammanhängande system av bestämmelser. En större genomgång av bestämmelserna i vattenlagstiftningen skulle behöva göras innan det skulle gå att ta ställning till om det är lämpligt att ändra i regleringen om processuell rådighet. Det bedöms ligga utanför utredningen uppdrag.

Om 2 kap. 4 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet skulle ändras så att vattenverksamhet som behövs för ett vattenbruk skulle omfattas av uppräkningsreglerna när processuell rådighet

²⁰⁷ Ang. faktisk rådighet se SOU 2014:35, s. 517 f.

²⁰⁸ Ang. processuell rådighet se SOU 2014:35, s. 207 f.

²⁰⁹ Något motsvarande krav på processuell rådighet ställs inte vid ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

²¹⁰ Se bl.a. rättsfallet NJA 2012 s. 362.

ska anses finnas skulle det kunna underlätta för vattenbruket. En sådan ändring skulle dock behöva analyseras ytterligare, vilket det inte funnits utrymme för med hänsyn till utredningens tidsramar, varför något sådant förslag inte läggs.

10.9.3 Outredda vatten

Bakgrund

I dagsläget finns flera så kallade outredda vatten i Sverige, där ägarförhållandena är oklara. För att kunna använda dessa områden för vattenbruk krävs att ägarförhållandena utreds och att vattenbrukaren får rådighet över det aktuella vattnet, antingen genom förvärv eller genom upplåten nyttjanderätt. Många sådana områden väljs sannolikt bort i ett tidigt stadium av den som vill starta eller utöka ett vattenbruk, på grund av tids- och kostnadsaspekter, även om området är lämpligt.

Utredningens bedömning avseende problemet med outredda vatten

Bedömning: Kommuner kan underlätta för den som vill starta eller utöka ett vattenbruk genom att utreda oklara ägarförhållanden på platser som kan vara lämpliga för vattenbruk. Sådana utredningar kan företas enligt dagens lagstiftning varför det inte bedömts finnas något behov av författningsändring.

I det följande beskrivs skälen för bedömningen och de överväganden som utredningen har gjort.

Den administrativa bördan att utreda äganderätt och kostnaden det kan medföra att områden som är lämpliga för vattenbruk sannolikt väljs bort i ett tidigt skede. Här kan utredningen konstatera att privatpersoner, bolag och föreningar sedan år 2016 inte längre kan vända sig till Lantmäteriet i syfte att ge myndigheten i uppdrag att göra en fastighetsutredning.²¹¹ Dessa får därför vända sig till privata

²¹¹ Lantmäteriets beslut den 11 oktober 2016 i ärende nr 2016/1895.

aktörer i frågan. Lantmäteriet utför dock fastighetsutredningar på uppdrag av kommuner och statliga myndigheter.

Kommuner kan i dag underlätta för vattenbruket om så kallade outredda vatten som är lämpliga för sådan verksamhet utreds. Detta bedöms kunna göras inom ramen för nuvarande lagstiftning varför något behov av författningsändring inte bedöms föreligga.

11 Förslag om samverkan och stöd vid prövning samt samarbete vid tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

11.1 Utredningens uppdrag

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren ska föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att bl.a. förkorta handläggnings-tiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbel-prövning och att beslut som fattas enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls. Utredaren ska vidare analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, t.ex. avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering, samt ta ställning till om några andra ändringar av regelverket behöver göras.

Utredningen har i kapitel 10 lyft problem som finns med nuvarande prövningar och föreslagit ändringar för att förenkla regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att förkorta handläggningstiderna, undvika att beslut står i strid med varandra och få en mer likartad regeltillämpning. Enligt utredningens uppfattning skulle även andra förändringar kunna göras i lagstiftningen för att i högre utsträckning uppnå dessa syften. I det här kapitlet lägger utredningen fram sådana förslag och redogör samtidigt för skälen för och de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslagen. De inledande avsnitten i kapitlet fokuserar på frågor som rör prövning och i de avslutande avsnit-

ten kommer vi att behandla frågor som rör tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

11.2 Utredningens utgångspunkter i fråga om provning

Nedan beskrivs de problem som utredningen har identifierat kopplat till provning av vattenbruksverksamheter, kommissionens uttalanden om problem i nationella administrativa förfaranden och olika initiativ som tagits i fråga om stöd och samverkan vid provning, både sådana som direkt berör vattenbruk men även andra initiativ som bedömts vara av intresse för utredningens arbete med förenklingsförslag.

11.2.1 Problem kopplat till provningar

Utredningen har identifierat i huvudsak följande omständigheter och/eller problem kopplat till tillståndprocesserna och annan provning av betydelse för utredningens arbete med övriga förenklingsförslag.

Ett flertal tillstånd, dispenser, godkännanden, registreringar och/eller anmälningar kan krävas för att få inleda en vattenbruksverksamhet och i viss utsträckning behöver samma uppgifter lämnas i flera olika processer

Den som vill starta en vattenbruksverksamhet kan behöva ansöka om flera olika tillstånd, dispenser, godkännanden och registreringar eller anmäla verksamheten innan den över huvud taget får inledas. Vilka ansökningar eller anmälningar som krävs beror på förutsättningarna i det enskilda fallet, bl.a. vilken organism som föds upp eller odlas, verksamhetens avsedda omfattning och var den är tänkt att lokaliseras. En närmare beskrivning av vad som kan krävas vid uppstarten av en vattenbruksverksamhet finns i kapitel 6.

Ett flertal olika myndigheter, och ibland även olika enheter inom dessa myndigheter, prövar ansökningarna och anmälningarna. I viss utsträckning behöver samma information lämnas i de olika ansök-

ningarna och anmälningarna, vilket kan skapa merkostnader och merarbete för vattenbrukare.

Prövningarna samordnas inte i dag

De olika prövningarna samordnas inte i någon större utsträckning i dagsläget. Miljölagstiftningen innehåller bestämmelser som gör det möjligt med gemensam handläggning av vissa ärenden och mål som har samband med varandra, men denna möjlighet utnyttjas inte alltid vid prövningar av vattenbruk.¹ Bristande samordning bör enligt utredningens uppfattning bl.a. kunna få till följd att giltighetstider skiljer sig åt i situationer när det inte är motiverat,² att prövningar tar längre tid än nödvändigt och att beslut innehåller mer omfattande villkor än vad som är motiverat.

Det kan vara svårt för en vattenbrukare att förstå och hantera de olika processerna och handla på ett sätt som bäst gynnar den egna vattenbruksverksamheten. För den som vill starta en ny verksamhet kan det vara svårt att hitta information om i vilken ordning olika ansökningar och/eller anmälningar bör göras innan verksamheten får påbörjas. Bristande samordning kan leda till att en vattenbrukare inledningsvis missar att söka t.ex. ett tillstånd och att detta uppmärksammas vid en senare tidpunkt, vilket kan leda till en mer utdragen process. Om verksamheten påbörjas eller bedrivs utan t.ex. ett nödvändigt tillstånd kan det även få straffrättsliga konsekvenser.³

Handläggningstiderna hos prövningsmyndigheterna och domstolarna kan vara långa

I dagsläget kan det ta flera år innan alla nödvändiga tillstånd, dispenser, godkännanden och registreringar är på plats för att vattenbruksverksamheten ska få inledas. Det förekommer handläggningstider om cirka fem till sex år, och ibland längre tid än så, innan alla nödvändiga

¹ Möjligheterna till samordning av prövningar finns närmare beskrivet i bl.a. avsnitt 6.2.8. Av 19 kap. 3 § och 21 kap. 3 § miljöbalken framgår bl.a. att en ansökan om strandskyddsdispens kan handläggas gemensamt med en anmälan om vattenverksamhet och att en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet kan handläggas gemensamt med en ansökan om tillstånd för vattenverksamhet.

² Giltighetstiderna kan också skilja sig åt av andra anledningar, t.ex. på grund av att prövningarna kan ha olika syften.

³ Vilka straffrättsliga konsekvenser som kan komma i fråga beskrivs närmare i kapitel 8.

tillstånd m.m. är på plats.⁴ Detta är särskilt problematiskt eftersom vissa åtgärder kan behöva påbörjas eller genomföras inom viss tid enligt vissa lagstiftningar eller beslut.⁵ Om den totala handläggningstiden blir lång kan tidsfrister för när en åtgärd behöver påbörjas eller senast genomföras passeras och vattenbrukaren kan därför på nytt behöva ansöka om ett tillstånd eller en dispens innan verksamheten kan inledas. De långa handläggningstiderna har också lyfts som ett allmänt problem för branschens utveckling.⁶

Korta giltighetstider förekommer i tillstånd och dispenser

Tillstånd och dispenser som beviljas för vattenbruksverksamheter är ofta tidsbegränsade.⁷ I dagsläget förekommer det t.ex. att tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet meddelas för ca tio år. Såsom tidigare nämnts händer det att giltighetstider inte är samordnade utan löper ut vid olika tidpunkter. Med hänsyn till de långa handläggningstiderna kan de korta giltighetstiderna medföra att en vattenbrukare ständigt befinner sig i en ansöknings- eller anmälningsprocess och eventuella utredningsvillkor⁸ i domar och beslut kan bli svåra att uppfylla.

⁴ I denna handläggningstid är tid för prövning i högre instans efter överklagande även inräknad. Jordbruksverkets har särskilt lyft att prövningar enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet kan ta lång tid. Se Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, s. 73, för ytterligare information.

⁵ Exempel på sådan reglering finns i 7 kap. 18 h § miljöbalken avseende strandskyddsdispens. I paragrafen anges att en dispens från strandskyddet upphör att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år eller inte har avslutats inom fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft. Ett annat exempel är regleringen avseende förprövning av djurstallar i 6 § Jordbruksverkets föreskrifter om förprövning. Av denna paragraf framgår följande. Åtgärden ska vara genomförd inom tre år från det att förprövningsbeslutet meddelats av länsstyrelsen. Länsstyrelsen får dock i enskilt fall besluta om en annan tid för när åtgärden senast ska vara genomförd. Om åtgärden inte har genomförts eller endast till viss del har genomförts inom tre år eller inom den tid som länsstyrelsen har beslutat, måste ny förprövning göras av kvarstående åtgärder för att dessa ska få genomföras.

⁶ Riksdagen (2018).

⁷ Det kan noteras att det finns beslut som berör vattenbruk som inte är tidsbegränsade, t.ex. beslut om godkännande av vattenbruksanläggning, se kapitel 6.

⁸ Se avsnitt 6.2.3 angående provotidsvillkor i tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

11.2.2 Kommissionens uttalanden om problem i nationella administrativa förfaranden

Vid utredningens arbete med förenklingsförslag är det relevant att beakta de uttalanden som kommissionen har gjort angående problem i nationella administrativa förfaranden. Kommissionen har i sina strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk⁹ lyft att en av faktorerna av störst betydelse när det gäller att åtgärda problemen med krångliga tillståndssystem, flera inblandade myndigheter och det faktum att tillstånd ofta överklagas, är inrättandet av en enda nationell vattenbruksenhet som samlar alla olika berörda myndigheter med ansvar för vattenbruk när det är möjligt. En sådan enhet bör enligt riktlinjerna sträva efter att samordna myndigheternas arbete med att planera, utfärda tillstånd och övervaka vattenbruksverksamhet.

I riktlinjerna lyfts att en annan sådan viktig faktor är inrättandet av ett system med en enda kontaktpunkt för tillstånd för vattenbruk. Kommissionens riktlinjer beskrivs närmare i avsnitt 4.3.4.

11.2.3 Nuvarande och tidigare initiativ till stöd och samverkan vid prövning av vattenbruk

Det finns flera initiativ till stöd och samverkan vid prövning av vattenbruk som är relevanta att beakta vid utredningens arbete med övriga förenklingsförslag. Dessa beskrivs nedan.

Checklistan för vattenbruk på verksamt.se

Webbsidan verksamt.se är en myndighetsgemensam webbplats för information och tjänster till företag. Webbplatsen syftar till att underlätta för företagare att starta, driva och utveckla verksamheter och innehåller information från mer än 50 myndigheter.

På webbplatsen finns en särskild checklista för att starta och bedriva vattenbruk.¹⁰ Checklistan fungerar på så sätt att den som planerar att starta ett vattenbruk får ett antal frågor som kan besvaras

⁹ KOM (2021) 236.

¹⁰ Checklistan har tagits fram av Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Tillväxtverket, som år 2017 fick i uppdrag av regeringen att utveckla digitala tjänster för företag i livsmedelskedjan. Regeringsbeslut den 13 juli 2017, N2017/04767/DL och N2015/02216/DL (delvis).

med olika svarsalternativ. När samtliga frågor är besvarade skapas en individuell checklista som visar vilka tillstånd m.m. som behövs för verksamheten och ungefär i vilken ordning prövning bör ske. Checklistan innehåller även länkar till ansvariga myndigheters webbplatser för mer information och tillgång till blanketter m.m. I den utsträckning det finns e-tjänster kopplade till en prövningsprocess finns det dessutom länkar till dessa.

Checklistan har tagits fram inom det större projektet ”Serverat”, som är ett samverkansprojekt för att minska och förenkla företags uppgiftslämnande och förenkla kontakterna med myndigheter. Projektet ska även bidra till att handläggningen av ärenden blir enklare.¹¹

Samtjänst för vattenbruk på verksamt.se

Myndigheterna har sedan checklistan tagits fram arbetat med en prototyp av en så kallad samtjänst (sammanhållen och guidad process i ett företags alla faser) för vattenbruk.¹² Samtjänsten är tänkt att utgöra en del i ett större arbete med ett så kallat digitalt ekosystem för företag.

Under arbetet med samtjänst för vattenbruk har myndigheterna identifierat vilka förutsättningar och hinder som finns för en sådan tjänst. Prototypen avgränsades till fem olika tillstånd där vattenbrukaren behöver lämna uppgifter till länsstyrelsen, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och kommunen. I arbetet med samtjänsten gjordes vissa avgränsningar, t.ex. omfattas inte samrådsprocessen eller ansökningar om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Prototypen visade att de efterfrågade uppgifterna kunde minska med 36 procent om en viss uppgift bara behövde fyllas i en gång. Tanken med samtjänsten är att en vattenbrukare inte ska behöva hålla ordning på vilka myndigheter som behöver kontaktas eller i vilken ordning, utan att hela processen att starta ett företag ska kunna ske helt digitalt från en plats. Vidare är tanken att företagare ska kunna få statusuppdateringar och återkoppling från berörda myndigheter på samma ställe

¹¹ Tillväxtverkets webbplats:

<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/seminarierochnatverk/natverkochochsamverkan/nationellsamverkan/serveratdigitalforenkling.2890.html>.

¹² Arbetet har skett inom ramen för det uppdrag som Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Tillväxtverket fick avseende att utveckla digitala tjänster för företag i livsmedelskedjan. Regeringsbeslut den 13 juli 2017, N2017/04767/DL och N2015/02216/DL (delvis), N2017/04767/DL och N2015/02216/DL (delvis).

och även kunna få notiser om viktiga händelser, t.ex. att ett visst tillstånd behöver förnyas. Myndigheterna rekommenderade ett fortsatt arbete med en samtjänst för vattenbruk i slutrapporten och i den finns en beskrivning av samtjänstens uppbyggnad och utvecklingsinsatser som ansågs krävas för att realisera tjänsten.¹³ I rapporten angavs även vilka juridiska frågeställningar som behövde klargöras, dessa avsåg bl.a.

- kompetens och legalitet,
- offentlighet och sekretess,
- förvaltningsrätt,
- dataskydd,
- informationssäkerhet och säkerhetsskydd,
- bevarande och gallring, samt
- upphandling och avtal.

Enligt myndigheternas uppfattning krävdes tillräckligt detaljerade arkitekturbeskrivningar eller andra underlag för att rättsliga analyser skulle kunna göras. Myndigheterna angav i slutrapporten att det var lämpligt att realisera samtjänsten inom ramen för det regeringsuppdrag som Tillväxtverket fått avseende att genomföra åtgärder under åren 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin.¹⁴

Tillväxtverkets arbete med det regeringsuppdraget pågår och en guide för att starta vattenbruk har i en första begränsad version lanserats på verksamt.se. I guiden går det att ansöka om tillstånd som behövs för verksamheten direkt i vissa myndigheters e-tjänster.¹⁵ Vid kontakt med Tillväxtverket angående projektet har framkommit att myndigheten för närvarande inte avser arbeta vidare med att ta fram en fullständig guidad process för vattenbruk, så som ursprungligen var tanken. Efter en fördjupad juridisk analys bedömde myndigheten att det inte fanns rättsligt stöd för att lagra information från användarna på ett sätt som ansågs nödvändigt för att tjänsten ska kunna fungera. Myndigheten fokuserar för närvarande på att ge stöd till de

¹³ Jordbruksverket (2020), dnr 3.1.17.12255/17.

¹⁴ Regeringsbeslut den 19 december 2019, N2019/03240/JL.

¹⁵ Information på webbplatsen www.verksamt.se, <https://www.verksamt.se/alla-e-tjanster/din-checklista/planera-for-ditt-vattenbruk>.

andra myndigheterna i deras arbete med att ta fram egna e-tjänster och avser att länka till dessa e-tjänster i guiden.

Tillväxtverkets uppdrag att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet

Tillväxtverket har även ett annat uppdrag inom livsmedelsstrategin¹⁶ som berör vattenbrukare. Myndigheten har fått ett särskilt uppdrag att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet.¹⁷ I uppdraget ingår att analysera företagets behov av stöd och att sedan ta fram tjänster för en sammanhållen guidad process, som tillsammans med mallar underlättar anmälnings- och ansökningsförfarandet och ger ökad transparens, förståelse för processen samt bidrar till kvalitativa anmälningar och ansökningar som ger förutsättningar för en effektiv och snabb ärendehandläggning. Samordning ska ske med regeringsuppdraget om utveckling av verksamt.se som beskrivs i avsnittet om samtjänsten på verksamt.se och slutredovisning av uppdraget ska göras senast den 28 februari 2026.

Tillväxtverkets projekt ”One-stop-myndighetsshop”

En annan del av Tillväxtverkets uppdrag inom livsmedelsstrategin är att stärka genomförandet av strategin och verka för att strategins mål uppnås genom att samordna och främja samverkan mellan alla aktörer i livsmedelskedjan.¹⁸ Innovation har pekats ut som en prioriterad fråga för samverkan.

Ett av förslagen som tagits fram inom ramen för det arbetet är prototypen ”One-stop-myndighetsshop” som är en myndighetsöverskridande innovationsenhet som ska guida och hantera innovationer. Även om fokus för närvarande är innovativ mat är tanken att prototypen ska kunna få ett bredare tillämpningsområde i framtiden. Prototypen består av tre delar, som något förenklat har beskrivits enligt följande:

¹⁶ För information om livsmedelsstrategin, se prop. 2016/17:104.

¹⁷ Regeringsbeslut den 21 januari 2021, N2021/00171.

¹⁸ Regeringsbeslut den 19 december 2019, N2019/03240/JL.

- ”Systemlots” – en funktion som ska guida och följa innovatören genom hela tillståndsprocessen.
- ”Myndighetsöverskridande taskforce” – en grupp av representanter från olika myndigheter, vars sammansättning beror på det enskilda ärendet, som ska se till att det går snabbare från ansökan till beslut och besked. De ska identifiera hindrande regelverk och tolkningar och rapportera det till ”mission board”.
- ”Mission board” – en styrgrupp med ansvar att utreda och agera på det som rapporteras från ”taskforce”, samt ge förslag kring regelutveckling, tolkningar och att ge ut vägledningar för tolkning av regelverk.

Under våren 2022 testades prototypen avgränsat till endast den del som Tillväxtverket benämnt ”taskforce”. Tre olika innovatörer som stött på hinder i processen med att starta sin verksamhet deltog i testet. Genom nya arbetssätt och samverkan mellan myndigheterna fick innovatörerna hjälp med en frågeställning där man utforskade regeltolkning, bemötande samt svarstider och innehållet i svaren. Under år 2023 ska prototypen testas i större skala, där alla delar av prototypen ska testas i skarpt läge. Syftet är att utforska fler aspekter av samverkan mellan myndigheter och att lära för implementering och vidare uppskalning.¹⁹

11.2.4 Initiativ till stöd och samverkan inom andra områden

Även andra initiativ till stöd och samverkan är av intresse för utredningens arbete med förenklingsförslag. I det följande beskrivs några sådana initiativ.

Gemensam kontaktpunkt för tjänster på verksamst.se

Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden²⁰ innehåller bestämmelser om att nationella kontaktpunkter ska inrättas. Dessa ska informera företag och före-

¹⁹ Tillväxtverkets webbplats: <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/omtillvaxtverket/detharartillvaxtverket/varauppdrag/nyinnovativmat.4071.html>.

²⁰ Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

tagare om gällande krav på tjänsteutövning i de olika medlemsstaterna samt förenkla förfaranden, särskilt tillståndsförfaranden som ska kunna hanteras elektroniskt och på distans.

Direktivet har i svensk rätt genomförts genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och den tillhörande förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. Den svenska elektroniska kontaktpunkten utgörs av webbsidan [verksamt.se](https://www.verksamt.se). I tjänsten på webbplatsen finns generell information om tillstånd och formella krav och det finns direktlänkar till specifik information och ansökningsformulär hos behöriga myndigheter.

Samordning inom området för förnybar energi

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor²¹ finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska inrätta eller utse en eller flera kontaktpunkter som, på begäran av den sökande, ska tillhandahålla vägledning och underlätta hela det administrativa ansöknings- och tillståndsförfarandet. Den sökande ska inte behöva kontakta mer än en kontaktpunkt under hela förfarandet. Tillståndsförfarandet ska omfatta relevanta administrativa tillstånd för uppförande, uppgradering och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor samt tillgångar som krävs för anslutning av dessa till elnätet. Kontaktpunkten ska förse sökanden med all nödvändig information och vägleda sökanden genom det administrativa ansökningsförfarandet på ett transparent sätt fram till dess att ansvarig myndighet i processens slutskede fattar ett eller flera beslut. Kontaktpunkten ska vid behov involvera även andra administrativa myndigheter. Sökande ska också ha rätt att lämna in relevanta handlingar i digital form.²²

Direktivet innehåller även tidsfrister för relevanta förfaranden. Dessa ska som huvudregel vara högst två år, med en möjlig förlängning med ett år när det är motiverat av exceptionella omständigheter.²³

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

²² Artikel 16.1 och 16.2 i direktiv (EU) 2018/2001.

²³ Artikel 16.4 i direktiv (EU) 2018/2001.

Direktivet har införts i svensk rätt genom lagen (2021:755) med bemyndigande att meddela föreskrifter om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi och den tillhörande förordningen (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi. I den nämnda förordningen har det införts tidsfrister för vissa angivna ansökningar och anmälningar enligt svensk lagstiftning. Tidsfristerna gäller endast handläggning i första instans hos myndighet och inte för prövningar som görs av domstol eller för överklaganden som prövas av en annan myndighet än domstol.²⁴ Vad gäller kontaktpunkten finns bestämmelser om att Statens energimyndighet ska inrätta och ansvara för en digital kontaktpunkt för vägledning och information om bl.a. vissa angivna tillstånd, dispenser och anmälningar. Kontaktpunkten ska vidare bl.a. tillhandahålla generell information om de krav som gäller för de angivna ärendena och direktlänkar till vägledningar och specifik information om de angivna ärendena. De myndigheter som finns uppräknade i förordningen ska vidare bistå Statens energimyndighet i arbetet med kontaktpunkten.²⁵

Samordning inom skogsområdet – en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare

Inom skogsområdet finns sedan år 2013 en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare som syftar till att förenkla skogsägarnas kontakter med myndigheter i frågor som har anknytning till skog. Bestämmelser om den gemensamma inlämningsfunktionen finns i förordningen (2013:44) om en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare och i Skogsstyrelsens föreskrifter.²⁶

En skogsägare som vill inleda ärenden inom Skogsstyrelsens ansvarsområde och vissa andra ärenden som har anknytning till skog inom andra myndigheters ansvarsområden kan vända sig till inlämningsfunktionen vid Skogsstyrelsen.²⁷ När Skogsstyrelsen fått in ärenden inom andra myndigheters ansvarsområden ska Skogsstyrelsen

²⁴ 5 § förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.

²⁵ 12–14 §§ förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.

²⁶ Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2014:12) om en gemensam inlämningsfunktion för skogsägare.

²⁷ Vilka ärenden som kan inledas genom den gemensamma inlämningsfunktionen framgår av Skogsstyrelsens föreskrifter.

skyndsamt lämna över uppgifter elektroniskt till de andra myndigheterna. Handlingarna ska anses ha kommit in till den andra myndigheten den dag som de kom in till Skogsstyrelsen.

Transportstyrelsens ”inflaggningslots”

Transportstyrelsen har haft ett regeringsuppdrag som bestod i att utreda de ekonomiska, praktiska och juridiska förutsättningarna för ett sammanhållet förfarande vid fartygsregistrering.²⁸ I uppdraget ingick att utreda vad som krävs för att möjliggöra fartygsregistrering genom att endast vända sig till en myndighet, dvs. en slags ”one stop shop”-lösning.

De huvudsakliga förslagen som presenterades i rapporten²⁹ var att etablera en webbplattform, en så kallad ”inflaggningsportal”, som skulle innehålla all information och stödmaterial som är relevant för ”inflaggning”³⁰ och möjliggöra för en redare³¹ att kunna göra en intresseanmälan eller initiera en ansökan om ”inflaggning”. Portalen skulle möjliggöra för myndigheter att dela information mellan varandra. Några författningsändringar bedömdes inte krävas eftersom ansvarsfördelning och beslutsrätt låg kvar på respektive myndighet. Däremot ansågs det behövas tydliga uppdrag för de inblandade myndigheterna, genom t.ex. regleringsbrev, och att en samordnande myndighet skulle utses. Vidare fördes fram att inblandade myndigheter bör ingå avtal som reglerar hur utveckling och förvaltning av webbplatsen och dess innehåll ska finansieras och förvaltas.

En kundkontaktfunktion, som var tänkt att vara en redares kontaktperson i varje enskilt ”inflaggningsärende” föreslogs också införas. Kontaktpersonen skulle på olika sätt stödja och hålla redaren informerad om processer och dess olika stöd samt om kompletteringar eller andra åtgärder behövs. Kontakten skulle även kunna hänvisa redaren till andra myndigheter. För införandet av en kundkon-

²⁸ Transportstyrelsen skulle genomföra uppdraget tillsammans med Skatteverket och Delegationen för sjöfartsstöd vid Trafikverket, se regeringsbeslut den 17 december 2015, N2015/08888/MRT.

²⁹ Transportstyrelsen (2016).

³⁰ Enligt rapporten menas med begreppet inflaggning: alla de aktiviteter som vidtas av enskilda och myndigheter, såsom informationssökning och informationsgivning, ansökningar, kommunikation samt beslutsfattande och annan myndighetsutövning.

³¹ Med ”redare” avses normalt den som utrustar och håller ett fartyg i drift. Avgörande är således i de flesta fall vem som är arbetsgivare i förhållande till befälhavare och besättning och som därvid har det nautiska ansvaret. Se Rosengren, Sjölagen (1994:1009) 7 kap. 1 §, Karnov (JUNO).

taktfunktion identifierades inga särskilda juridiska konsekvenser. En kundkontaktfunktion på Transportstyrelsen inrättades år 2018.³²

11.3 Förslag och bedömningar avseende samverkan och stöd vid prövning

I det följande beskrivs utredningens förslag och bedömningar, skälen för dessa och de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslagen.

11.3.1 Ärendekonzentration är inte lämpligt

Bedömning: Det är inte lämpligt att koncentrera ärenden om tillstånd, dispenser, godkännanden och registreringar för vattenbruk till en eller färre centrala myndigheter eller till en eller ett fåtal länsstyrelser.

Problemen som finns med bristande samordning vid prövning av ansökningar och anmälningar som rör vattenbruksverksamheter skulle kunna undvikas eller i vart fall minska om en ärendekonzentration gjordes till antingen en eller färre centrala myndigheter eller till färre länsstyrelser, t.ex. till de länsstyrelser vid vilka det finns miljöprövningsdelegationer eller till andra utvalda länsstyrelser. Det skulle sannolikt också minska vattenbrukarnas behov av myndighetskontakter.

Utredningen bedömer att frågan om ärendekonzentration till en ny myndighet ligger utanför utredningens direktiv. När det gäller frågor om ärendekonzentration till eller inom befintliga myndigheter kan utredningen se både för- och nackdelar med en sådan koncentration. Vid en sammanvägd bedömning anser utredningen att nackdelarna är så stora att utredningen valt att inte närmare gå in på vilka möjligheter som finns till ärendekonzentration. Nedan redogörs närmare för utredningens bedömning i dessa avseenden.

³² Tillväxtverkets webbplats: <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/guiderochverktyg/exempelfranverkligheten/exempelfranverkligheten/enklareforforetagmedlots.2853.html>.

Ärendekonzentration till en eller ett fåtal centrala myndigheter

Genom att koncentrera ärenden som rör vattenbruksverksamhet till en eller färre centrala myndigheter bedömer utredningen att förutsättningarna för ett enhetligt prövningsförfarande med likartad regeltillämpning och kortare handläggningstider skulle öka. Ärendekonzentration skulle kunna göras till en nyinrättad myndighet eller till en befintlig myndighet, t.ex. Jordbruksverket.

Ärendekonzentration till en ny myndighet

Att närmare utreda om en helt ny myndighet borde inrättas för att pröva ärenden som berör vattenbruk bedöms ligga utanför utredningens direktiv och en sådan fråga skulle enligt utredningens uppfattning behöva utredas i särskild ordning.

Utredningen ser dock vissa initiala fördelar med en sådan lösning. En ny myndighet skulle kunna åläggas andra uppdrag kopplat till vattenbruksverksamhet än prövning innan verksamheten får inledas,³³ och som i dag ligger på andra myndigheter, t.ex. på Jordbruksverket. Myndighetens organisation och uppdrag skulle kunna byggas upp från grunden och anpassas så att myndigheten på bästa sätt möter vattenbrukets olika behov. En ny myndighet skulle också, i vart fall med tiden, bygga upp en stor kompetens inom alla de verksamhetsområden och rättsområden som vattenbruksverksamhet aktualiserar. En sådan myndighet skulle t.ex. kunna ta över ansvaret för att ta fram föreskrifter kopplat till vattenbruksverksamhet och även vägledningar av olika slag.

Utredningen ser även initiala nackdelar med att inrätta en helt ny myndighet. Om en ny myndighet skulle inrättas skulle man bl.a. kunna tappa vissa synergieffekter som kan uppstå inom en myndighet som handlägger även andra ärenden som omfattas av samma regelverk eller ärenden som har kopplingar till vattenbruket. Kostnaderna skulle dessutom med största sannolikhet bli stora om en ny myndighet skulle inrättas. Med hänsyn till storleken på vattenbrukssektorn i Sverige i dag vore det dessutom nödvändigt att överväga om myndigheten även borde hantera andra ärenden, t.ex. sådana som rör primärproduktion på land.

³³ Det skulle t.ex. kunna röra sig om ärenden rörande stöd till verksamheten enligt förordningen om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden.

Ärendekoncentration till en eller ett fåtal befintliga myndigheter

Ett alternativ till inrättandet av en helt ny myndighet vore att koncentrera ärenden till en befintlig myndighet, t.ex. Jordbruksverket, eller till ett fåtal myndigheter, t.ex. Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

När det gäller frågan om ärendekoncentration till en eller ett fåtal myndigheter kan utredningen konstatera att de regelverk som är tillämpliga för vattenbruk ofta har breda tillämpningsområden som omfattar inte bara vattenbruksverksamheter utan även andra verksamheter, t.ex. andra djurhållande verksamheter. Flera av regelverken innehåller också detaljerade bestämmelser om godkännanden och registreringar m.m., som i sin tur har samband med regleringar av kontroll och tillsyn av verksamheterna, se närmare i kapitel 4–7. Om en ärendekoncentration skulle göras till en eller ett fåtal myndigheter skulle man tappa de samordningsvinster som kan göras med andra ärenden som hanteras enligt samma regelverk. Inom ramen för miljöprövningen finns det i dag relativt omfattande möjligheter till gemensam handläggning. De vinster som sannolikt skulle kunna nås med en ärendekoncentration, t.ex. enhetligt prövningsförfarande, likartad regeltillämpning, kortare handläggningstider och minskade myndighetskontakter för verksamhetsutövaren, skulle enligt utredningens uppfattning kunna uppnås genom samverkan och stöd till myndigheterna, domstolarna och vattenbrukarna. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inte skäl att gå in närmare på vilka möjligheter det finns till ärendekoncentration till en eller ett fåtal myndigheter.

De nuvarande prövningsinstanserna bör enligt utredningens uppfattning även fortsättningsvis göra de materiella prövningarna som rör vattenbruksverksamheterna. Däremot bör viss samverkan och stöd utvecklas, vilket vi kommer att återkomma till.

Ärendekoncentration inom länsstyrelserna

Även om en generell ärendekoncentration till en eller ett fåtal myndigheter inte bör komma i fråga, enligt utredningens uppfattning, skulle det ändå kunna vara aktuellt att koncentrera sådana ärenden som ska prövas av en länsstyrelse till en eller ett fåtal länsstyrelser. I det följande beskrivs länsstyrelsernas organisation och allmänna över-

väganden som bör göras vid frågor om ärendekonzentration inom myndigheten. Vi går sedan in på frågan om konzentration av ärenden som berör vattenbruk.

*Länsstyrelsernas organisation och allmänna överväganden
vid ärendekonzentration till en eller ett fåtal länsstyrelser*

I Sverige finns det totalt 21 länsstyrelser som motsvarar de 21 länen i landet. Länsstyrelserna är statliga förvaltningsmyndigheter som ansvarar för den statliga förvaltningen i länen, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.³⁴ Länsstyrelsen ska i sin verksamhet verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska vidare utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen ska utöver det bl.a. främja länets utveckling och inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner och statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet.³⁵

Som utgångspunkt är länsstyrelsernas ansvarsområde avgränsat till det enskilda länet. Vissa arbetsuppgifter är dock lagda på särskilda organ vid vissa länsstyrelser som har ansvarsområden även utanför det enskilda länet. Det finns t.ex. bara tolv miljöprövningsdelegationer vid tolv länsstyrelser i landet som prövar frågor om bl.a. tillstånd till miljöfarlig verksamhet.³⁶ Vidare finns det fem vattendelegerationer vid fem länsstyrelser i landet, så kallade vattenmyndigheter.³⁷ Vattenmyndigheterna ansvarar för förvaltningen av vattenkvaliteten i så kallade vattendistrikt, vilka regleras i vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Det finns alltså befintliga strukturer där vissa utpekade länsstyrelser har ansvar för förvaltningsuppgifter i flera län utöver det egna.

Ett av syftena med att koncentrera vissa förvaltningsuppgifter till vissa länsstyrelser är bl.a. att upprätthålla tillräcklig kompetens i frå-

³⁴ 1 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

³⁵ 2 § förordningen med länsstyrelseinstruktion.

³⁶ 14 § förordningen med länsstyrelseinstruktion och förordningen om miljöprövningsdelegationer.

³⁷ 15 § förordningen med länsstyrelseinstruktion och förordningen (2017:872) om vattendelegerationer.

gor som uppstår relativt sällan. Koncentration kan medföra högre effektivitet, större likformighet i förvaltning och beslutsfattande och ökad rättssäkerhet. Frågan om ärendekoncentration inom länsstyrelserna har uppmärksammats i ett flertal olika förarbeten³⁸ de senaste åren. I propositionen Ändring av viss länsstyrelseverksamhet³⁹ listas olika kriterier som ska underlätta vid avvägningar om det är lämpligt med en ärendekoncentration till färre länsstyrelser eller inte. Dessa är följande:

1. Att det finns behov av likformigt utförande.
2. Att sambandet med länsstyrelsens kärnverksamhet är begränsat.
3. Att verksamheten har en begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag.
4. Att besöksfrekvensen är låg.
5. Att behovet av externa besök är begränsat.
6. Att behovet av lokalkännedom är begränsat.
7. Att verksamheten har en liten omfattning och hög komplexitet.⁴⁰

Koncentration av ärenden som rör vattenbruk

Länsstyrelsen är eller kan vara prövningsmyndighet när det gäller flera av de ärenden som kan aktualiseras för vattenbruk, t.ex. de som rör tillstånd till miljöfarlig verksamhet, anmälan om vattenverksamhet, strandskyddsdispens, Natura 2000-tillstånd, förprovning av djurstallar och registrering av livsmedels- och foderanläggningar i primärproduktion.

Ärenden rörande miljöfarlig verksamhet prövas av någon av de tolv miljöprövningsdelegationerna. Där har alltså redan en ärendekoncentration gjorts inom länsstyrelserna. Enligt utredningens mening finns det inte skäl för att de ärenden som berör vattenbruk ska koncentreras till endast en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer. Någon sådan ytterligare koncentration av ärenden görs inte för någon annan verksamhet som är att anse som miljöfarlig och utredningen ser inte att det finns skäl att särbehandla vattenbruket i det avseendet. Övriga

³⁸ Här kan nämnas prop. 2001/02:7, prop. 2011/12:31, SOU 2004:14 och SOU 2012:81.

³⁹ Prop. 2011/12:31.

⁴⁰ Prop. 2011/12:31, s. 28.

ärendetyper som prövas av länsstyrelsen och som berör vattenbruksverksamhet förefaller vara relativt vanligt förekommande och har dessutom samband med länsstyrelsens kärnverksamhet.⁴¹ Enligt utredningens uppfattning är skälen för ärendekonzentration för dessa ärenden inte tillräckligt starka, varför någon sådan inte bör genomföras. Utredningen vill dock framhålla att trots att någon ärendekonzentration inte föreslås så hindrar inte det länsstyrelserna att organisera sig internt på så sätt att en intern funktion t.ex. inrättas på en länsstyrelse eller att vissa medarbetare specialiserar sig på dessa frågor, så att stöd kan ges till andra inom organisationen vid frågor som rör prövning av vattenbruk.

11.3.2 Stödet till vattenbrukarna bör utökas och en digital kontaktpunkt införas

Förslag: Jordbruksverket ska ansvara för en digital kontaktpunkt för vattenbruk där det ska tillhandahållas generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk samt direktlänkar till vägledning och specifik information om vissa prövningar som kan aktualiseras vid uppstarten av en vattenbruksverksamhet. Havs- och vattenmyndigheten ska bistå Jordbruksverket i arbetet med kontaktpunkten genom att på den egna webbplatsen tillhandahålla uppdaterad vägledning och specifik information om vissa tillstånd och anmälningar. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk.

Tillväxtverket ska ansvara för att utveckla webbplatsen verkamt.se så att checklistan för att starta vattenbruk med tillhörande guide anpassas till den digitala kontaktpunkten och innehåller direktlänkar till den. Detta ska hanteras inom ramen för ett uppdrag från regeringen.

Kommissionen har i sina strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk⁴² lyft att en viktig faktor för att åtgärda problemen i nationella administrativa förfaranden är inrättandet av ett system med en enda kontaktpunkt för tillstånd för vatten-

⁴¹ I Ds 2007:28 har *länsstyrelsens kärnverksamhet* definierats som alla typer av verksamhet som länsstyrelserna ska bedriva enligt särskilda bestämmelser i författningar.

⁴² KOM (2021) 236.

bruk. I Jordbruksverkets rapport från uppdraget att förenkla prövningen för vattenbruk⁴³ lyfte myndigheten att det inte var möjligt att inom det uppdraget utreda förutsättningarna för att skapa en-väg-in för hela tillståndsprövningsprocessen men föreslog ett fortsatt arbete med frågorna.

Även utredningen är av uppfattningen att de problem som i dagsläget finns med många och skilda prövningar skulle kunna underlättas om kontaktytorna för de som vill inleda vattenbruksverksamhet minskade. Det skulle troligen även medföra att risken för att en vattenbrukare missar att söka ett relevant tillstånd minskar. I det följande finns en allmän beskrivning av gemensamma kontaktpunkter och övrigt stöd till företagare. Vi kommer sedan att gå in på frågan om det bör inrättas en kontaktpunkt eller om stöd till vattenbrukare bör ges på annat sätt.

Allmänt om stödfunktioner till användare

Av exemplen på stöd och samverkan i avsnitt 11.2.3 och 11.2.4 ovan framgår att det inom flera områden skapats gemensamma kontaktpunkter. En sådan lösning kan underlätta för företagare att få information inom ett område samlat. En gemensam kontaktpunkt kan också medföra ett ökat samarbete mellan berörda myndigheter. På vissa håll har funktionen med en enda kontaktpunkt kombinerats med en kundkontaktfunktion som kan lämna stöd till företagare under förfarandet att starta en verksamhet.

Begreppet ”one-stop-shop” har använts som ett samlingsnamn för olika fysiska och digitala tjänster som samlar information och eventuellt ytterligare stöd på ett och samma ställe. Det finns i allmänhet fyra orsaker till att införa en one-stop-shop:

1. förbättrad samordning inom och över förvaltningsområden,
2. holistisk, användarvänlig och användarorienterad service,
3. integrerad leverans av flera policytjänster, och
4. som en möjlig mekanism för sammanslagning av statliga tjänster.⁴⁴

⁴³ Jordbruksverket (2020) dnr 3.3.17-12286/2018.

⁴⁴ Askim m.fl., (2011).

One-stop-shops kan också minska administrativ och regulatorisk börda. Enligt OECD⁴⁵ kan det vara särskilt relevant att införa en one-stop-shop för att minska administrativ börda för små och medelstora företag, som kan drabbas hårt av administrativa kostnader.⁴⁶

Enligt OECD är det viktigt att olika myndigheter har tydliga roller och arbetar gemensamt för att en one-stop-shop ska kunna medföra att företagare effektivt kan tillgodogöra sig information och regelkrav. OECD har lyft fram principer för bästa praxis för införande av one-stop-shops. Utöver att det krävs tydliga roller och mål, krävs det även bl.a. att det finns förutsättningar för att myndigheter ska kunna samarbeta och samordna sina insatser, vilket omfattar att det finns resurser för arbetet. OECD har även lyft att det är viktigt att det görs uppföljningar och utvärderingar eftersom behov kan förändras.⁴⁷

Stödfunktioner för vattenbrukare

När gäller omfattningen av stöd till vattenbrukare är det enligt utredningens uppfattning viktigt att se minskade kontaktytor som en av flera åtgärder för att komma till rätta med de problem som i dag finns när det gäller tillståndprocesser och annan prövning. Vid utformningen av system för stöd till vattenbrukare är det enligt utredningens uppfattning viktigt att beakta andra avslutade eller pågående arbeten som görs för att underlätta för vattenbrukare. Detta för att anpassa behovet av stöd till redan avslutade eller pågående initiativ.

I avsnitt 11.2.3 redogörs för checklisten för vattenbrukare som finns på [verksam.se](https://www.verksam.se), vilken underlättar för den som vill starta ett vattenbruk att se vilka tillstånd m.m. som krävs för verksamheten. En sådan tjänst minskar sannolikt risken för att vattenbrukare missar att söka nödvändiga tillstånd och kan minska den administrativa bördan för vattenbrukare.

Det pågår för närvarande ett arbete med en samtjänst för vattenbruk, som beskrivs i avsnitt 11.2.3. Även detta arbete är relevant att beakta vid utformningen av en stödfunktion för vattenbrukare. En guide för att starta vattenbruk har i en första begränsad version lanserats på [verksam.se](https://www.verksam.se). Via guiden går det att ansöka om tillstånd

⁴⁵ The Organization for Economic Cooperation and Development.

⁴⁶ OECD (2020), s. 8.

⁴⁷ OECD (2020), s. 8 f.

som behövs för verksamheten direkt i myndigheternas e-tjänster, där sådana finns.⁴⁸ Tillväxtverket arbetar för att stödja myndigheter i deras arbete med att ta fram e-tjänster för vattenbrukare, och avser att länka till dessa e-tjänster från [verksamt.se](https://www.verksamt.se). Tillväxtverket arbetar även för att företag inte ska behöva lämna samma uppgifter till olika myndigheter och för att de ska kunna få återkoppling i ärenden som rör vattenbruk på [verksamt.se](https://www.verksamt.se). Dessa tjänster kommer, i vart fall till viss del, att minska behovet av att lämna samma uppgifter flera gånger.

Härutöver pågår ett generellt arbete hos Tillväxtverket för att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, vilket beskrivs i avsnitt 11.2.3.

Samtliga dessa tjänster kan förväntas minska den administrativa bördan för vattenbrukare, under förutsättning att tjänsterna fortsätter uppdateras kontinuerligt även efter lansering.

Enligt utredningens uppfattning bör ytterligare insatser, utöver de ovan nämnda, göras i syfte att minska problemen med många och skilda prövningar, där även prövningar delvis kan överlappa varandra. När det gäller möjlig utformning och omfattning av sådant stöd har utredningen valt att utforska olika alternativa upplägg. I alla upplägg som utredningen har utforskat har utgångspunkten varit att det är företagaren själv som måste ta ställning till vilka olika tillstånd m.m. som den tänkta verksamheten kräver och själv ge in de ansökningar och anmälningar som krävs. Det finns flera anledningar till detta. Eftersom det i flera fall är straffbart att påbörja en verksamhet utan nödvändiga tillstånd eller anmälningar bör det vara vattenbrukaren som tar ansvar för vilka ansökningar och anmälningar som den tänkta verksamheten kräver och som gör bedömningar av om något undantag från tillståndsplikt m.m. kan vara tillämpligt för verksamheten. Vattenbrukaren har genom ett sådant upplägg också kontroll över vilka kostnader för prövningsavgifter m.m. som kan aktualiseras innan verksamheten kan påbörjas.

Om en myndighet utifrån allmän information från vattenbrukaren skulle ta ställning till vilka tillstånd, dispenser, godkännanden, registreringar och anmälningar som en viss verksamhet behöver för att få inledas, skulle det medföra ett behov av kompetens inom alla de rättsområden som aktualiseras för vattenbruk. Om sådan kompe-

⁴⁸ Information på webbplatsen www.verksamt.se, <https://www.verksamt.se/alla-e-tjanster/din-checklista/planera-for-ditt-vattenbruk>.

tens inte skulle byggas upp på den egna myndigheten skulle kontakter behöva tas med berörda prövningsmyndigheter, vilket skulle kunna medföra långa handläggningstider. Myndigheterna skulle då även behöva ta ställning till frågor som omfattas av den materiella prövningen av ärendena, vilket inte är lämpligt.⁴⁹ En oklar ansvarsfördelning mellan den mottagande myndigheten och vattenbrukaren skulle också kunna uppstå. Det går att tänka sig en situation där myndigheten bedömer att ett visst tillstånd inte behövs och där denna bedömning sedan inte delas av tillsynsmyndigheten, polis eller åklagare. För det fall myndigheten skulle komma till motsatt slutsats, dvs. att tillståndet krävs, och prövningsmyndigheten sedan skulle vara av annan uppfattning, skulle vattenbrukaren behöva lägga tid på och eventuellt betala för en prövning som inte var nödvändig.

Enligt utredningens bedömning tillgodoser den checklista som tagits fram och som finns på verksam.se vattenbrukares behov av att få information om vilka prövningar som kan aktualiseras för den egna verksamheten. Vi återkommer till denna tjänst längre ned i avsnittet om fortsatt utveckling av digitala verktyg.

En myndighet bör inte ges i uppgift att ta emot och förmedla anmälningar och ansökningar som berör vattenbruk till andra prövningsmyndigheter

Ett sätt att underlätta för vattenbrukare vore att införa en gemensam inlämningsfunktion likt den som finns för skogsägare och som beskrivs i avsnitt 11.2.4. En myndighet, t.ex. Jordbruksverket, skulle vid ett sådant upplägg kunna ta emot vissa anmälningar och ansökningar som berör vattenbruk och sedan förmedla dessa till de prövningsmyndigheter som ska göra de materiella prövningarna. En sådan gemensam inlämningsfunktion kan jämföras med en digital portal i vilken en verksamhetsutövare direkt kan lämna in anmälningar och ansökningar till de prövningsmyndigheter som ska göra de materiella prövningarna.⁵⁰ Båda alternativen innebär att det görs en samordning, vilket kan underlätta för företagaren. Utredningen ser dock att alternativet med en gemensam digital portal har stora fördelar fram-

⁴⁹ Här kan noteras att vissa myndigheter även kan ha talerätt i mål om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och/eller vattenverksamhet, se 22 kap. 6 § miljöbalken.

⁵⁰ Med digital portal avses i denna utredning en myndighetsgemensam webbplats ifrån vilken ansökningar kan skickas direkt till prövningsmyndigheterna.

för alternativet att en myndighet förmedlar anmälningar och ansökningar till andra myndigheter för materiell prövning. Om en digital portal används bör t.ex. anmälningarna och ansökningar snabbare komma in till prövningsmyndigheterna, vilket sannolikt kan leda till kortare handläggningstider. En ytterligare fördel är att man vid användning av en digital portal sannolikt kan undvika administrativt arbete och kostnader som skulle uppstå vid alternativet med en mottagande myndighet, både vid tidpunkten för när handlingar ges in och vid senare hantering av allmänna handlingar, t.ex. vid utlämning, arkivering och gallring. Utredningen är dock av uppfattningen att en digital portal inte heller bör införas, eftersom det behov som en sådan portal skulle tillgodose redan i hög grad tillgodoses genom de stödfunktioner som redan har tagits fram eller som för närvarande utarbetas för vattenbrukets del, och som beskrivs i avsnitt 11.2.3 ovan. Utredningen har därför valt att inte gå in i detalj på frågor som aktualiseras vid skapandet av en digital portal.

En myndighet bör inte ges i uppgift att samordna prövningar

Ett annat alternativ vore att ge en mottagande myndighet ett större ansvar för att samordna prövning, likt den samordning som sker i Norge vid ansökan om lokalitetsklarering, dvs. rätt att producera akvatiska organismer på en viss bestämd plats, och som beskrivs närmare i avsnitt 9.1.4. I den processen är det en myndighet, fylkeskommunen, som tar emot ansökningar inom sitt verksamhetsområde och som efter en granskning av om ansökan är komplett skickar den vidare till kommunen och till sektorsmyndigheterna. Fylkeskommunerna agerar koordinerande myndighet och är vägen in för vattenbrukaren. I Norge har vidare en så kallad Akvakulturportal nyligen lanserats. Portalen är gemensam för de myndigheter som prövar ansökningar för vattenbruk. I portalen visas de inblandade myndigheternas beslut och yttranden och det går att få en översikt över de olika processerna. För närvarande kan portalen endast användas vid ansökningar om lokalitetsklarering för uppfödning av lax, öring och regnbåge. De ansökningarna behandlas av bl.a. fylkeskommunerna, Statsförvaltaren och Mattilsynet.

En mottagande myndighet i Sverige, skulle likt upplägget i Norge kunna ta emot relevanta anmälningar och ansökningar, och vid ofull-

ständigheter eller oklarheter i de ingivna handlingarna i första hand hjälpa företagaren till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen.⁵¹ Berörda myndigheter skulle vid ett sådant upplägg kunna ta fram särskilt anpassade formulär som företagaren skulle kunna använda. Här går det att tänka sig ett upplägg med en allmän del med grundläggande uppgifter som är relevanta för samtliga provningar och sedan olika specifika delar som kopplar till ett specifikt ärende, t.ex. skulle en del kunna avse anmälan om miljöfarlig verksamhet, för att minska behovet av att lämna samma uppgifter flera gånger. Eventuella samråd som är tänkta att hållas inför vissa ansökningar skulle då ha hållits inför att handlingar ges in till den samordnande myndigheten. Den samordnande myndigheten skulle sedan skicka relevanta handlingar till de myndigheter som ska göra materiella provningar. Även senare under ärendenas handläggning skulle den samordnande myndigheten kunna ha uppgifter. Myndigheten skulle t.ex. kunna svara på frågor från de andra myndigheterna om beslutade giltighetstider, i syfte att komma till rätta med omotiverade skillnader när det gäller giltighetstidernas längd. I ett sådant upplägg skulle eventuellt även tider för myndigheternas handläggning kunna regleras, i syfte att komma till rätta med problem med långa handläggningstider.⁵²

Utredningen ser både för- och nackdelar med ett sådant upplägg. Precis som utredningen tagit upp under avsnittet ovan angående gemensam inlämningsfunktion skulle en sådan lösning innebära bl.a. mer administration för den mottagande myndigheten. Det finns också en risk att handläggningen drar ut på tiden om det först är en annan myndighet som hanterar anmälningarna och ansökningarna. Utifrån provningarnas olika syften kan det också finnas problem med samtidig provning av samtliga anmälningar och ansökningar. När det gäller vissa av provningarna behöver hela provningen göras i god tid innan den tänkta verksamheten ska starta, t.ex. provningar enligt det miljörättsliga regelverket, medan andra provningar bör ske närmare inpå verksamhetsstarten, t.ex. provningar enligt djurhälsolagstiftningen där årliga avgifter tas ut efter ett gynnande beslut.⁵³ Det bör enligt utredningens uppfattning vara upp till företagaren att utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet göra affärsmässiga avvägningar av

⁵¹ Se 20 § första stycket förvaltningslagen.

⁵² Denna fråga kommer vi dock att återkomma till i avsnitt 11.3.8.

⁵³ Se vidare i avsnitt 7.2.4 för mer information om avgiftsuttag.

när anmälningar och ansökningar bör göras och ges in till prövningsmyndigheterna. Med hänsyn till de omständigheterna finns det klara fördelar med att företagaren själv ger in anmälningar och ansökningar till prövningsmyndigheterna i stället för att vända sig till en samordnande myndighet vid olika tidpunkter. En sådan ordning är också att föredra framför att den mottagande myndigheten skulle sända över anmälningar och ansökningar till prövningsmyndigheterna vid olika tidpunkter. Vid en sammantagen bedömning är utredningen av uppfattningen att en ordning där en mottagande myndighet samordnar prövningar har sådana nackdelar att en sådan inte bör införas.

En lotsfunktion bör inte införas

Så som beskrivits i avsnitt 11.2.3 och 11.2.4 finns det även exempel på stöd i form av en lots, som är en tjänsteperson som stödjer en enskild företagare med information under hela prövningsprocessen och hjälper till med kontakter med berörda prövningsmyndigheter. En sådan person skulle kunna bidra till en mindre uppdelad prövningsprocess för vattenbrukaren. En sådan funktion skulle troligen ha störst betydelse för mindre eller nystartade verksamheter. Utredningen ser dock flera nackdelar med ett sådant upplägg, bl.a. med hänsyn till att det finns privata aktörer som erbjuder rådgivning till företag i samband med prövningsprocesser. En lots skulle kunna konkurrera med aktörer på den privata marknaden och en sådan funktion väcker enligt utredningens uppfattning också frågor om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och den enskilde vattenbrukaren. Utredningen är därför av uppfattningen att en lotsfunktion inte bör införas.

En myndighet bör ges i uppgift att ansvara för en digital kontaktpunkt

Ett sätt att underlätta för vattenbrukare vore att inrätta en digital kontaktpunkt där relevant information om prövningarna finns samlad. Arbetet med checklistan på verksamt.se fokuserar på ett företags hela livscykel,⁵⁴ samtidigt som det inte framgår tydligt i vilken ordning olika prövningar bör göras, och samtjänsten omfattar endast ett

⁵⁴ Checklistan innehåller bl.a. information om krav kopplat till uppstarten av ett bolag i allmänhet.

begränsat antal prövningar.⁵⁵ Utredningen är av uppfattningen att den digitala kontaktpunkten bör innehålla en generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk och även direktlänkar till vägledning och specifik information om vissa ärendeslag. Enligt utredningens uppfattning bör den generella vägledningen och informationen om förfarandet att starta vattenbruk vara anpassad till både den som är intresserad av att starta vattenbruk och till de myndigheter som ska göra någon av de prövningar som omfattas av vägledningen, vilket vi återkommer till under avsnitt 11.3.3 nedan.

Eftersom verksamt.se är en myndighetsgemensam webbplats för information och tjänster till företag och den information som skulle samlas på den digitala kontaktpunkten förväntas vara av relativt detaljerad karaktär, och rikta sig även mot myndigheter, är utredningen av uppfattningen att den digitala kontaktpunkten borde vara en annan webbplats än verksamt.se, även om de tjänster som riktar sig till vattenbrukare på verksamt.se och den digitala kontaktpunkten har samband med varandra.

Utredningen bedömer att den myndighet som ansvarar för den digitala kontaktpunkten, inom ramen för serviceskyldigheten som framgår av 6 § andra stycket förvaltningslagen, ska svara på allmänna frågor från företagare om förfarandet att starta vattenbruk och vid behov hänvisa företagaren till rätt prövningsmyndighet. Enligt utredningens uppfattning vore det en fördel om det på den digitala kontaktpunkten även kunde finnas länkar till e-tjänster och/eller ansökningsblanketter hos prövningsmyndigheterna. Tillväxtverket arbetar för närvarande, tillsammans med andra myndigheter, för att utveckla sådana digitala verktyg, vilket vi återkommer till nedan. Vi återkommer även till frågan om generell vägledning och direktlänkar till vägledningar som ska finnas på den digitala kontaktpunkten i avsnitt 11.3.3. Reglering av utredningens förslag i denna del beskrivs i avsnitt 11.3.5 nedan.

⁵⁵ Se avsnitt 11.2.3.

Jordbruksverket och länsstyrelserna bör vara bäst lämpade att ansvara för en digital kontaktpunkt

Utredningen bedömer att Jordbruksverket och länsstyrelserna är de myndigheter som är bäst lämpade att ansvara för en digital kontaktpunkt, eftersom de ansvarar för flest prövningar vid start av vattenbruksverksamheter. Enligt utredningens uppfattning bör den myndighet som väljs för uppdraget besitta kompetens och utföra förvaltningsuppgifter inom ett eller flera av de rättsområden som aktualiseras för vattenbruksverksamheter.

Jordbruksverket

Jordbruksverket är en statlig myndighet som verkar inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling och som ska arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd samt ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för producenterna. Myndigheten har det övergripande ansvaret och är förvaltande myndighet för bl.a. havs-, fiskeri- och vattenbruksprogrammet och ska medverka till att främja och utveckla vattenbruket. Jordbruksverket ska säkerställa ett gott djurhälsotillstånd, ett gott djurskydd och verka för säkra livsmedel. Jordbruksverket har även tagit fram och ansvarar för webbplatsen www.svensktvattenbruk.se, som innehåller information som vattenbrukare behöver för att driva sin verksamhet.⁵⁶

Jordbruksverket är föreskrivande myndighet inom djurhälsoområdet, djurskyddsområdet, foderområdet och området för animaliska biprodukter och är ansvarigt för att samordna kontrollen inom dessa områden. I vissa ärendeslag, framför allt på djurhälsoområdet, foderområdet och området för animaliska biprodukter, är Jordbruksverket även beslutande myndighet.

Jordbruksverket har således kompetens inom flera av de rättsområden som vattenbruksverksamheter berörs av och har det övergripande ansvaret för att främja vattenbruket som näring.

Jordbruksverket har däremot ingen kompetens eller beslutanderätt i frågor som rör vattenbruk enligt miljölagstiftningen, såsom frågor om miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller strandskydd.

⁵⁶ Information från webbplatsen för svenskt vattenbruk:
<https://www.svensktvattenbruk.se/46/sidfot/om-webbplatsen.html>.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas organisation beskrivs i avsnitt 11.3.1. Sammanfattningsvis kan nämnas att länsstyrelserna är statliga förvaltningsmyndigheter som ansvarar för den statliga förvaltningen i länen, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Det finns befintliga strukturer där vissa utpekade länsstyrelser har ansvar för förvaltningsuppgifter i flera län utöver det egna.

Länsstyrelserna har uppgifter inom livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar. Vidare har de uppgifter inom naturvård, miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd samt fiske. Länsstyrelserna är beslutande eller överprövande myndighet inom flera av de ärendeslag som vattenbruket aktualiserar, t.ex. miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, djurskyddsärenden och registrering av livsmedels- och foderanläggningar i primärproduktion. Länsstyrelserna har även tillsynsansvar inom flera av de rättsområden som vattenbruket kommer i kontakt med.

Jordbruksverket bedöms vara bäst lämpat för uppdraget att ansvara för en digital kontaktpunkt

Vid valet mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna som ansvarig för en digital kontaktpunkt gör utredningen bedömningen att Jordbruksverket är bäst lämpat för uppgiften. Vid avvägningen har utredningen fäst vikt vid att Jordbruksverket redan i dag har nationella uppdrag som berör vattenbruk. En nackdel är dock att Jordbruksverket, till skillnad från länsstyrelserna, inte har något ansvar för frågor som berör vattenbruk inom miljölagstiftningen. De fördelar som finns med att välja Jordbruksverket som ansvarig myndighet för en digital kontaktpunkt bör dock ändå väga tyngre enligt utredningens bedömning.

Fortsatt utveckling av digitala verktyg

Samtliga tjänster som Tillväxtverket tagit fram eller som är under utveckling, och som beskrivs i avsnitt 11.2.3, kan förväntas minska den administrativa bördan för vattenbrukare, under förutsättning att tjänsterna fortsätter uppdateras kontinuerligt även efter lansering. Det är samtidigt viktigt att dessa tjänster anpassas till den digitala kontaktpunkten. Enligt utredningens uppfattning bör Tillväxtverket ges i uppdrag att ansvara för att utveckla webbplatsen verksamt.se så att checklistan för att starta vattenbruk med tillhörande guide anpassas till den digitala kontaktpunkten och innehåller direktlänkar till den. Utredningen återkommer till reglering av uppdraget i avsnitt 11.3.5 nedan.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att e-tjänster så långt det är möjligt kan användas av den som vill starta en vattenbruksverksamhet. Det är därför viktigt att berörda myndigheter fortsätter att arbeta med att utveckla e-tjänster för ansökningar och anmälningar för vattenbruksverksamhet. Eftersom detta ingår i det uppdrag som myndigheterna för närvarande har, lägger utredningen inte något förslag i denna del. Med hänsyn till annat pågående arbete väljer utredningen att inte heller att lägga något förslag om att det ska finnas direktlänkar till e-tjänster eller ansökningsblanketter hos prövningsmyndigheterna på den digitala kontaktpunkten.

11.3.3 Vägledningar ska tas fram

Förslag: Jordbruksverket ska ansvara för att ta fram generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk. Jordbruksverket ska inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i arbetet med att ta fram vägledning och information.

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ska ansvara för att tillhandahålla vägledning och specifik information om vissa angivna prövningar. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk.

Utredningen har i föregående avsnitt föreslagit att en digital kontaktpunkt för vattenbruk ska införas och att den ska innehålla generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk samt direktlänkar till vägledning och specifik information om vissa prövningar som kan aktualiseras vid uppstarten av en vattenbruksverksamhet.

Även med de förändringar avseende prövning som utredningen föreslår i kapitel 10, kommer vissa överlappningar mellan de regleringar som styr vattenbruket kvarstå; bl.a. kan frågor kopplade till smittskydd aktualiseras i prövningar enligt både djurhälso- och miljölagstiftningen. Även fortsättningsvis kommer det också att finnas frågor inom ramen för de olika prövningarna som har samband med varandra, bl.a. kan samma delar av en verksamhet granskas ur delvis olika perspektiv. Utformningen av en anläggning kan t.ex. prövas enligt såväl djurhälso- och djurskyddslagstiftningen som miljölagstiftningen. I dagsläget samordnas inte prövningarna, i vart fall inte i någon större utsträckning. Det kan också vara svårt för olika handläggare på prövningsmyndigheterna att ha tillräcklig kunskap om olika prövningar som kan aktualiseras för vattenbruk. I det här avsnittet går utredningen närmare in på frågor om vägledningar och information.

Allmänt om vägledningar

Det finns enligt vad utredningen känner till ingen vedertagen definition av begreppet *vägledning*. Begreppet förekommer i lagstiftningen, t.ex. i 26 kap. 1 a § miljöbalken som rör tillsynsvägledning enligt balken. Enligt bestämmelsen avses med begreppet tillsynsvägledning att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, samt ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

Utredningen har valt att använda begreppet vägledning som ett samlingsbegrepp för råd, stöd och rekommendationer. Vägledning kan rikta sig både till enskilda och till andra myndigheter. Gränsen mellan vägledning och ren information är inte alltid lätt att dra varför utredningen valt att i sammanhanget använda sig av begreppet *vägledning och information*.⁵⁷

⁵⁷ Här kan noteras att begreppet *vägledning och information* även används i förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi. Samordning inom området för förnybar energi beskrivs i avsnitt 11.2.4 ovan.

Det finns i allmänhet inget tydligt författningsreglerat krav på att ta fram vägledningar som riktar sig mot enskilda. Ett visst vägledningsansvar i förhållande till enskilda följer dock av den allmänna serviceskyldigheten som framgår av 6 § förvaltningslagen. I lagstiftningen finns vissa särskilda bestämmelser om myndigheters vägledningsansvar i förhållande till andra myndigheter.⁵⁸

Det förekommer vägledningar som berör flera myndigheter. Ett exempel på en sådan vägledning är Sveriges geologiska undersökning (SGU) Vägledning för prövning av gruvverksamhet.⁵⁹ Vägledningen innehåller en redovisning av gällande rätt och rättspraxis samt en redogörelse för myndigheternas tolkningar inom aktuella rättsområden. Vägledningen har tagits fram av SGU i samråd med Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västerbottens län och vid framtagandet har även en branschorganisation, andra myndigheter och en av mark- och miljödomstolarna bidragit med synpunkter. Vägledningen omfattar hela prövningsprocessen och prövningar inom flera olika lagstiftningar och ger råd om vad som behövs för en effektiv prövningsprocess.

I dagsläget förekommer det att vägledningar eller annat stöd tas fram av andra organ än enskilda myndigheter. Inom ramen för Miljösamverkan Sverige, som är ett gemensamt samverkansorgan för miljöfrågor och som drivs av länsstyrelserna tillsammans med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket⁶⁰ finns ett flertal rapporter, vägledningar och annat stöd som kan användas vid prövning. Som ett exempel kan nämnas att Miljösamverkan Sverige har tagit fram ett handläggarstöd avseende vilthägn. Beslut om vilthägn tas med stöd av flera olika lagstiftningar, bl.a. miljö-, jakt- och djurskyddslagstiftningen, beroende på syftet med och de djurslag som ska hållas i hägnet.⁶¹

⁵⁸ Här kan som exempel nämnas den reglering avseende vägledningsansvar som finns i 8 kap. 10 § djurskyddsförordningen. Enligt den bestämmelsen ska Jordbruksverket samordna övriga kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem.

⁵⁹ Sveriges geologiska undersökning (2016).

⁶⁰ Information från Miljösamverkan Sveriges webbplats:
<https://www.miljosamverkansverige.se/>.

⁶¹ Information från Miljösamverkan Sveriges webbplats:
<https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/handlaggarstod-vilthagn.pdf>.

Generell vägledning och information om förfarandet att starta vattenbruk

Enligt utredningens uppfattning bör generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk, kombinerat med vägledningar och specifik information om vissa prövningar, kunna bidra till att prövningarna blir mer effektiva och förutsebara för verksamhetsutövarna och bidra till en likartad regeltillämpning.

Utredningen är av uppfattningen att Jordbruksverket bör ta fram en generell vägledning och information om förfarandet att starta vattenbruk. Genom att endast peka ut en myndighet som ansvarig gör utredningen bedömningen att det sannolikt kommer att gå snabbare att fatta beslut och göra ändringar i vägledningen än om den skulle behöva beslutas gemensamt av flera myndigheter. En myndighetsgemensam vägledning måste förankras på alla myndigheter som deltar i arbetet och det kan krävas myndighetsbeslut på respektive myndighet, vilket även kan få betydelse vid ändringar, som kan riskera att dra ut på tiden.⁶² Avsikten är inte att Jordbruksverket ska vägleda inom andra myndigheters ansvarsområden, utan att varje myndighet fortfarande behöver agera inom sitt ansvar och uppdrag, dvs. inom sin kompetens.⁶³

Eftersom vägledningen och informationen berör flera olika myndigheters ansvarsområden är det viktigt att Jordbruksverket vid framtagandet samarbetar med andra myndigheter. Enligt utredningens bedömning är Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna med hänsyn till dessa myndigheters ansvarsområden, särskilt berörda av vägledningen och informationen, varför det i lagstiftningen bör anges att Jordbruksverket särskilt ska inhämta information och synpunkter från dessa vid framtagandet av den generella vägledningen och informationen om förfarandet att starta vattenbruk. Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsernas ansvarsområden har behandlats i tidigare avsnitt.⁶⁴ När det gäller Naturvårdsverkets ansvarsområde noterar utredningen att myndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall,

⁶² Se Naturvårdsverket (2022) för närmare beskrivning av problem som kan uppstå vid myndighetsgemensamma vägledningar.

⁶³ Utredningen går in på frågan om vägledning och specifik information om vissa prövningar i det följande avsnittet.

⁶⁴ Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde beskrivs i avsnitt 10.7.8 och länsstyrelsernas i avsnitt 11.3.1.

miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har också en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.⁶⁵

Även fast Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna särskilt pekas ut är utredningen av uppfattningen att Jordbruksverket även bör inhämta information och synpunkter från andra myndigheter vid arbetet, t.ex. Livsmedelsverket och Transportstyrelsen. Utredningen bedömer att information och synpunkter från andra myndigheter kan inhämtas inom ramen för nuvarande reglering om samverkan och samarbete som finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen, vilket vi går in närmare på i avsnitt 11.4.3 nedan.

När det kommer till vad den generella vägledningen och informationen bör innehålla är utredningen av uppfattningen att den bör utformas utifrån både verksamhetsutövarnas och myndigheternas behov. Vägledningen och informationen bör enligt utredningens uppfattning fokusera särskilt på de prövningar som kan medföra en stor administrativ börda för den som vill starta en vattenbruksverksamhet. I vägledningen och informationen bör vidare särskilt fokus ligga på prövningar som har ett starkt samband med varandra eller där samma del av verksamheten berörs. Enligt utredningens bedömning finns ett behov av att i vägledningen och informationen fokusera på prövningar enligt miljö-, djurhälso- och djurskyddslagstiftningen samt regleringen om animaliska biprodukter. Prövningarna enligt dessa regelverk beskrivs närmare i kapitel 6. För att det ska bli ett så effektivt förfarande som möjligt både för vattenbrukaren och de myndigheter som ska pröva anmälningar och ansökningar, bör det i vägledningen och informationen tydliggöras när i processen det är lämpligt att olika prövningar görs. Vid framtagandet av vägledningen är det viktigt att synpunkter tas in från andra berörda aktörer, såsom branschorganisationer och mark- och miljödomstolar, för att fånga relevanta frågeställningar. Vägledningen bör regelbundet uppdateras med relevant information. Informationen i vägledningen behöver samordnas med informationen i de digitala tjänsterna på [verksamt.se](https://www.verksamt.se). I vissa mer detaljerade frågor bör hänvisningar i den gemensamma

⁶⁵ 1 § förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. Här kan även nämnas att Naturvårdsverket enligt 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen ska ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder och länsstyrelser, om inte annat följer av 3–15 §§ i förordningen, och allmän tillsynsvägledning till tillsynsmyndigheter i frågor som avser tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken.

vägledningen med fördel kunna göras till vägledningar och specifik information om enskilda prövningar, se vidare nedan.

Vägledning och specifik information om vissa angivna prövningar

Utöver en generell vägledning och information om förfarandet att starta vattenbruk är det enligt utredningens uppfattning även viktigt att det finns vägledningar och specifik information avseende vissa av de enskilda prövningarna som kan aktualiseras för vattenbruk. Vägledningarna och den specifika informationen om de enskilda prövningarna bör enligt utredningens uppfattning avse de prövningar som kan medföra en stor administrativ börda för den som vill starta en vattenbruksverksamhet och som kan ha ett starkt samband med andra prövningar utifrån att samma del av verksamheten berörs.

De prövningar som utredningen kan se ett särskilt behov av vägledning och specifik information för är:

1. tillstånd och anmälan av verksamheter enligt 11 kap. miljöbalken, 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter och 3 kap. 1–3 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251),
2. tillstånd för att introducera en främmande art eller flytta en lokalt frånvarande art enligt artikel 6 i Rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk,
3. registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar enligt artikel 172 respektive 176–178 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa (”djurhälsolag”), och
4. förprovning av förvaringsutrymmen enligt 6 kap. 1 § djurskyddsförordningen (2019:66).

När det gäller den första punkten noterar utredningen att Havs- och vattenmyndigheten, enligt 3 kap. 5 § 4 och 6 miljötillsynsförordningen, har tillsynsvägledningsansvar för vattenverksamhet och vattenbruk

inom miljöbalkens område.⁶⁶ Utredningen noterar att Havs- och vattenmyndigheten i dagsläget också har vägledning och information avseende vattenverksamhet och vattenbruk på sin webbplats.⁶⁷ Enligt utredningens uppfattning bör Havs- och vattenmyndigheten ansvara för att det på myndighetens webbplats finns vägledning och specifik information när det gäller anmälan och tillstånd för miljöfarlig verksamhet och anmälan och tillstånd för vattenverksamhet i fråga om vattenbruk. Vid arbetet med att ta fram vägledning och specifik information finns det möjligheter för myndigheten att samarbeta med andra myndigheter med stöd av 8 § första stycket förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen.⁶⁸ Enligt utredningen uppfattning bör sådant samarbete ske med Naturvårdsverket,⁶⁹ med hänsyn till den myndighetens ansvarsområde, och de myndigheter som ska göra provningarna.⁷⁰

Med hänsyn till att Havs- och vattenmyndigheten föreslås utses till behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007⁷¹ bör myndigheten även ansvara för att vägledning och specifik information avseende provning enligt den förordningen finns på myndighetens webbplats.

När det gäller registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar enligt djurhälsolagstiftningen ska Jordbruksverket göra provningarna, varför myndigheten bör ansvara för att det på myndighetens webbplats finns vägledning och specifik information avseende dessa. Jordbruksverket har ansvar för att samordna övriga kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem inom djurskyddslagstiftningen. Jordbruksverket har även föreskriftsrätt i vissa frågor som rör djurskydd.⁷² Enligt utredningens uppfattning bör Jordbruksverket därför även ansvara för att det på myndighetens webbplats finns vägledning och specifik information avseende förprovning

⁶⁶ Notera att det i 3 kap. 5 § 6 miljöbalken anges att Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om fiske och vattenbruk, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområde enligt 6 §.

⁶⁷ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenverksamhet.html> och <https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk.html>.

⁶⁸ Dessa bestämmelser beskrivs mer ingående i avsnitt 11.4.3 nedan.

⁶⁹ Naturvårdsverkets ansvarsområde beskrivs tidigare i avsnitt 11.3.3.

⁷⁰ Provningarna finns närmare beskrivna i kapitel 6.

⁷¹ Se avsnitt 10.5.2.

⁷² Här kan bl.a. noteras att Jordbruksverket har rätt att meddela föreskrifter om besiktning av stall, andra förvaringsutrymmen samt hägn innan de tas i bruk enligt 6 kap. 3 § djurskyddsförordningen. Myndigheten har också rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av djurskyddslagen och djurskyddsförordningen enligt 11 kap. 2 § djurskyddsförordningen.

av förvaringsutrymmen för vattenbrukets del. Jordbruksverket bör vid framtagandet av vägledningen samarbeta med i vart fall länsstyrelserna som gör prövningen.

Vid arbetet med att ta fram de ovan nämnda vägledningarna bör synpunkter, utöver vad som har angetts ovan, även inhämtas från andra berörda aktörer såsom branschorganisationer.

Något om vägledningarnas omfattning och nätverk mellan handläggare

Vägledningar och information kan bidra till att prövningarna blir mer effektiva och förutsebara för vattenbrukarna och kan bidra till en likartad regeltillämpning. Det är dock svårt att genom vägledning och information kunna åstadkomma någon fullständig förutsebarhet. En av anledningarna till det är att de prövningar som inkluderar en miljöbedömning i stor utsträckning är beroende av förutsättningarna i de enskilda fallen. T.ex. kan lokalisering och en plats lämplighet vara av stor betydelse för hur omfattande utredningar som behöver göras och detaljeringsnivån i dessa. En vägledning bör inte heller kunna omfatta alla frågor som kan tänkas uppkomma, utan en bedömning behöver göras av vilka frågor det är rimligt och ändamålsenligt att ta fram en vägledning för. Det bör sannolikt också kunna uppkomma situationer där olika handläggare kan ge olika svar på samma fråga. Det är därför viktigt att det byggs upp ett forum för utbyte av information mellan handläggare. Sådant bör kunna åstadkommas inom ramen för de utbildningsinsatser som utredningen föreslår nedan och göra att nätverk mellan handläggare skapas. Utredningens förslag om reglering avseende detta avsnitt framgår av avsnitt 11.3.5 nedan.

11.3.4 Utbildningsinsatser bör göras

Förslag: Jordbruksverket ska ansvara för att tillhandahålla utbildning till andra myndigheter och kommuner om förfarandet för att starta vattenbruk. Jordbruksverket ska ta fram utbildning och i det arbetet inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk.

Enligt utredningens uppfattning skulle utbildningsinsatser troligen minska problemen som i dag finns med många och skilda prövningar.

Utredningen är av uppfattningen att Jordbruksverket bör ansvara för att erbjuda utbildning till andra myndigheter och till kommuner om förfarandet för att starta vattenbruk. Enligt utredningens bedömning är Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna, med hänsyn till dessa myndigheters ansvarsområden,⁷³ särskilt berörda av utbildningarna, varför det i författning bör anges att Jordbruksverket särskilt ska inhämta information och synpunkter från dessa vid framtagandet av utbildningen. Även fast dessa myndigheter särskilt pekas ut är utredningen av uppfattningen att Jordbruksverket även bör inhämta information och synpunkter från andra myndigheter vid arbetet, t.ex. Livsmedelsverket och Transportstyrelsen. Detta bedöms kunna göras inom ramen för nuvarande reglering om samverkan och samarbete som finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen, vilket vi går in närmare på i avsnitt 11.4.3 nedan. Det är viktigt att utbildningar prioriteras inom myndigheterna och kommunerna och enligt utredningens uppfattning vore det en fördel om i vart fall delar av utbildningarna kunde vara e-utbildningar som tjänstemän skulle kunna genomföra när arbetet ger utrymme för det. För att kunna skapa nätverk mellan handläggare som beskrivits i avsnitt 11.3.3 ovan är det enligt utredningens bedömning viktigt att delar av utbildningar också innefattar interaktion mellan deltagare.

Jordbruksverket bör i fråga om utbildning även samverka med Domstolsakademien,⁷⁴ så att även domstolarnas medarbetare kan er-

⁷³ Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområde beskrivs i avsnitt 10.7.8, Naturvårdsverkets i avsnitt 10.3.3 och länsstyrelsens i avsnitt 11.3.1.

⁷⁴ Domstolsakademien ansvarar för kompetensutveckling av jurister i den dömande verksamheten inom Sveriges domstolar, se Domstolsakademins webbplats: <https://www.domstol.se/domstolsakademien/>.

bjudas utbildning i frågorna. Utredningens förslag om reglering avseende denna del framgår av avsnitt 11.3.5.

11.3.5 Reglering av digital kontaktpunkt, vägledning och utbildning

Reglering för digital kontaktpunkt

Form för reglering

Utredningen är av uppfattningen att frågan om inrättandet av en digital kontaktpunkt är något som regeringen kan besluta om enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, den så kallade restkompetensen. Enligt utredningens bedömning bör regleringen av den digitala kontaktpunkten finnas i en förordning, i syfte att regleringen enklare ska kunna ändras om det uppstår ett behov av det.

Den föreslagna regleringen

Utredningen är av uppfattningen att den föreslagna digitala kontaktpunkten borde regleras i en ny förordning om vattenbruk, se kapitel 1. Utredningen är av uppfattningen att förordningen ska innehålla samma definition av vattenbruk som föreslås finnas i den föreslagna förordningen om miljöhänsyn i vattenbruk, se avsnitt 10.7.8, för att det ska tydliggöras vad som avses med vattenbruk enligt förordningen. Enligt utredningens författningsförslag ska Jordbruksverket säkerställa att det genom kontaktpunkten tillhandahålls generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk och direktlänkar till vägledning och specifik information om vissa angivna prövningar.

Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för att det på den egna webbplatsen finns vägledning och specifik information om prövningar avseende anmälan och tillstånd för miljöfarlig verksamhet, anmälan och tillstånd för vattenverksamhet samt tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten ska bistå Jordbruksverket i arbetet med kontaktpunkten genom att tillhandahålla de ovan nämnda vägledningarna och informationen. Av den föreslagna regleringen följer vidare att Jordbruksverket ska ansvara för

att det på den egna webbplatsen finns vägledning och specifik information om registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar och förprovning av förvaringsutrymmen.

Regleringen motsvarar i huvudsak den reglering som finns i förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi. I dag finns inget krav på myndigheterna att ta fram vägledning i frågor som rör vattenbruk. Genom den föreslagna regleringen görs det tydligt att generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk samt vägledning och specifik information om vissa angivna prövningar ska finnas tillgängliga för både vattenbrukare och prövningsmyndigheter. Det ställs därigenom även krav på myndigheterna att ta fram den vägledning och information som krävs.

Reglering avseende arbete med att ta fram generell vägledning och information om förfarandet att starta vattenbruk och utbildning

Myndigheter får bara bedriva verksamhet inom det område som omfattas av myndighetens ansvar och uppdrag, dvs. myndighetens kompetens. Detta följer av legalitetsprincipen som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § regeringsformen och i 5 § förvaltningslagen. Där framgår att all offentlig makt ska utövas under lagarna och att myndigheter endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Genom regleringen avseende den digitala kontaktpunkten ställs krav på Jordbruksverket att tillhandahålla generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk. I arbetet med att ta fram den generella vägledningen och informationen behöver Jordbruksverket även ha kontakt med andra myndigheter. Av 8 § förvaltningslagen följer att myndigheter ska samverka med varandra inom ramen för sitt verksamhetsområde. Det är upp till varje myndighet att avgöra om och i vilken utsträckning denna kan delta i olika samverkansinsatser med andra myndigheter utifrån uppdraget och verksamheten. Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller för såväl statliga myndigheter som för kommuner och regioner. Myndighetsförordningen (2007:515) gäller däremot endast för statliga myndigheter, se 1 §. Enligt 6 § myndighetsförordningen ska myndigheter verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som hel-

het. För statliga myndigheter gäller således ett mer omfattande krav på samverkan.⁷⁵

Enligt utredningens uppfattning är det nödvändigt för Jordbruksverket att inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna vid arbetet med att ta fram den generella vägledningen och informationen, för att kunna uppfylla kraven som ställts på myndigheten i den nya föreslagna förordningen om vattenbruk. Utredningen är därför av uppfattningen att det krävs särskild reglering i frågan och att bestämmelserna om samarbete och samverkan i 8 § förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen inte är tillräckliga som stöd för det samarbete som behöver ske mellan myndigheterna. Utredningen föreslår därför att det tas in bestämmelser i den nya förordningen om vattenbruk om att Jordbruksverket ska inhämta information och synpunkter från de nämnda myndigheterna. Motsvarande reglering bör enligt utredningens uppfattning införas i fråga om utbildning.

Reglering avseende Tillväxtverkets arbete med digitala tjänster på verksamt.se

Utredningen är av uppfattningen att checklistan och samtjänsten för vattenbruk som nämns i avsnitt 11.2.3, ska anpassas till den generella vägledningen och informationen om att starta vattenbruk på den digitala kontaktpunkten. Checklistan och samtjänsten bör även innehålla länkar till den digitala kontaktpunkten. Tillväxtverkets arbete med checklistan och samtjänsten för vattenbruk har skett inom ramen för uppdrag från regeringen och utredningen är av uppfattningen att Tillväxtverket bör ges ett nytt uppdrag av regeringen att göra de ovan föreslagna anpassningarna i tjänsterna.

11.3.6 Möjligheten att höra remissinstanser bör utnyttjas

Bedömning: Möjligheten att i enskilda ärenden höra andra myndigheter bör utnyttjas.

⁷⁵ För kommuner finns visst utrymme att samverka med annan part inom den så kallade allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § kommunallagen.

De problem som i dag kan uppstå på grund av många och skilda prövningar, där beslut kan innehålla mer omfattande villkor än vad som är motiverat bör kunna minska genom ökad kommunikation mellan myndigheterna. Enligt utredningens uppfattning föreligger störst risk för sådana villkor i beslut eller domar om tillstånd eller dispenser enligt miljölagstiftningen, med anledning av miljöbalkens vida tillämpningsområde.

När det gäller prövningar inom miljölagstiftningen finns för förvaltningsmyndigheters och kommunernas prövningar särskilda bestämmelser i 19 kap. miljöbalken. I de fall då miljöbalken inte innehåller bestämmelser om prövningen gäller förvaltningslagen.⁷⁶ Av 26 § förvaltningslagen framgår att en myndighet inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § kan begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss).

För prövningen i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, där mark- och miljödomstolen är första instans, och för prövningen av tillstånd till vattenverksamhet, så kallade ansökningsmål, finns särskilda bestämmelser i 22 kap. miljöbalken. Här kan noteras att det av 22 kap. 4 § framgår att mark- och miljödomstolen ska skicka exemplar av ansökningshandlingar till vissa angivna myndigheter,⁷⁷ t.ex. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, och kommunala nämnder. Av den nämnda paragrafen framgår också att kunngörelse ska skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet berörs av ansökan. Enligt utredningens uppfattning skulle Jordbruksverket kunna vara berörd i fråga om vissa vattenbruksverksamheter.

I dag finns möjligheter att vid tillståndsprövningar enligt miljölagstiftningen begära remissyttranden från berörda myndigheter. Det har förekommit att sådana yttranden har hämtats in från Jordbruksverket i mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet för fiskodling⁷⁸ och enligt utredningens uppfattning kan en sådan handläggningsåtgärd bidra till att minska problemen som i dag finns med skilda prövningar. Utredningen anser därför att den möjlighet till remissyttranden som finns bör utnyttjas i större utsträckning än det görs i dag. Detta är något som bör tas upp inom ramen för utredningens förslag om väg-

⁷⁶ 4 § förvaltningslagen.

⁷⁷ Vissa myndigheter har i dag talerätt i ansökningsmål vid mark- och miljödomstolen, t.ex. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet, se 22 kap. 6 § miljöbalken.

⁷⁸ Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 24 juni 2021 i mål nr 2847-21 är exempel på ett mål där yttrande inhämtades från Jordbruksverket.

ledningar och utbildningar som beskrivits i avsnitt 11.3.3 och 11.3.4 ovan.

11.3.7 Inga författningsändringar bör göras avseende giltighetstider

Bedömning: Inga författningsändringar bör göras avseende giltighetstider.

Problemen som i dag finns med giltighetstider som skiljer sig åt i situationer när det inte är motiverat bör i huvudsak kunna motverkas genom de vägledningar och utbildningsinsatser som utredningen har föreslagit i avsnitt 11.3.3 och 11.3.4.

När det gäller giltighetstidernas längd är det för flera av tillstånden m.m. som nämns i kapitel 6 möjligt för prövningsmyndigheterna att utifrån omständigheterna i de enskilda fallen bestämma giltighetstider. Detta är särskilt relevant för tillstånd och dispenser enligt miljölagstiftningen.⁷⁹ Även om det bedöms viktigt för branschens utveckling att giltighetstiderna förlängs är utredningen av uppfattningen att någon reglering om kortast möjliga giltighetstid inte bör införas. Även fortsättningsvis bör det därför vara upp till prövningsmyndigheterna att bestämma den tid som är lämplig i det enskilda fallet.⁸⁰

11.3.8 Inga författningsändringar bör göras avseende handläggningstider

Bedömning: Inga författningsändringar bör göras avseende handläggningstider.

⁷⁹ Giltighetstider i tillstånd enligt miljölagstiftningen behandlas i avsnitt 6.2.3.

⁸⁰ Här kan noteras att Högsta domstolen i maj i år meddelat prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen i ett mål om tillstånd till fiskodling enligt miljöbalken. I beslutet anges att det i målet aktualiseras bl.a. frågor om fiskodling i öppna kassar i dagsläget utgör bästa möjliga teknik och i förekommande fall om tillståndstiden för sådan verksamhet. Domstolen angav att det var av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Mark- och miljööverdomstolen. Se Högsta domstolens beslut den 15 maj 2023 i mål nr Ö 229-23.

I dagsläget kan det ta flera år innan alla nödvändiga tillstånd m.m. är på plats för att en vattenbruksverksamhet ska kunna inledas, se avsnitt 11.2.1 ovan.

Kommissionens uttalanden om långa handläggningstider i nationella tillståndsförfaranden

Kommissionen har i sina strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk⁸¹ tagit upp problemet med långa handläggningstider i de nationella tillståndsförfarandena. Kommissionen har lyft att den nationella lagstiftningen och den administrativa vägledningen för vattenbruk bör rationaliseras och när det är möjligt harmoniseras. I bästa fall kan det ske genom antagandet av en enda nationell rättsakt, som omfattar alla relevanta aspekter. En sådan lagstiftning bör enligt kommissionen fastställa tydliga förfaranden och tidsramar för handläggningen av ansökningar om nya tillstånd eller förnyade tillstånd.

Generella bestämmelser som rör tider för handläggning finns i förvaltningslagen

Förvaltningslagen är generellt tillämplig för förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden, om det inte finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning, se 4 §. Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Om ett ärende i första instans inte har avgjorts inom sex månader får den enskilda part som har inlett ärendet skriftligen begära att myndigheten ska avgöra det. Myndigheten ska då avgöra ärendet inom fyra veckor från det att begäran inkom eller avslå begäran, se 12 § förvaltningslagen.

⁸¹ KOM (2021) 236.

För vissa ärenden finns särskilda bestämmelser som rör tider för handläggning

För vissa av de ärenden som aktualiseras för vattenbruk finns särskilda bestämmelser som rör tider för handläggning. Som exempel kan nämnas att en anmälan om miljöfarlig verksamhet ska göras sex veckor innan en verksamhet avser starta, se avsnitt 6.2.4. Ett annat exempel är att en verksamhet vid en livsmedelsanläggning i primärproduktion får påbörjas vid registrering eller två veckor efter det att en anmälan kommit in till myndigheten, om myndigheten inte fattat beslut om registrering, se avsnitt 6.3.7.

Handläggningsmål finns för handläggning av ansökningar vid miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna

Både miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna har handläggningsmål som de arbetar mot. För mark- och miljödomstolarnas del är det fråga om internt satta handläggningsmål som fastställts gemensamt av samtliga mark- och miljödomstolar. Domstolarna har dock möjlighet att avvika från dessa gemensamt fastställda mål. Här kan nämnas att Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har en målsättning att 75 procent av miljömålen där domstolen är första instans⁸² ska handläggas inom 15 månader.⁸³

När regeringen beslutade om koncentration av miljöprövningsdelegationer beslutade regeringen även att ett ärende vid en miljöprövningsdelegation ska beslutas inom sex månader efter att en fullständig ansökan lämnats in,⁸⁴ vilket bekräftats i senare regleringsbrev för länsstyrelserna.⁸⁵

⁸² Mål om utdömande av vite är undantagna.

⁸³ Vänersborgs tingsrätts verksamhetsplan 2023–2025, dnr TVB 2022/434.

⁸⁴ Regeringsbeslut den 1 december 2011, S2011/10148/SFÖ m.fl.

⁸⁵ Regeringsbeslut den 18 december 2017, Fi2017/03513/SFÖ och Fi2017/04782/SFÖ, s. 27. Se även Ds 2018:38, s. 118 och SOU 2022:33, s. 96 f.

Utredningens överväganden avseende reglering av handläggningstider

Utredningen bedömer att det i stor utsträckning är tillståndsprövningar enligt miljölagstiftningen som bidrar till långa handläggningstider innan ett vattenbruk kan starta.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att ärenden handläggs på ett sätt som innebär att de blir tillräckligt utredda, att parternas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt, att det alltid eftersträvas sakligt korrekta avgöranden och att besluten är motiverade. Det krävs i regel även att ärenden avgörs utan oskäligt dröjsmål för att enskildas rätt ska tas tillvara.⁸⁶

Frågan om reglering av handläggningstider inom miljöprocesser har behandlats inom en rad olika utredningar de senaste åren. Miljöprövningsutredningen gjorde bedömningen att det inte var ändamålsenligt att införa lagstadgade tidsfrister för handläggningen och anförde att sådana inte skulle gagna processen, utan snarare riskera att forcera prövningarna på ett olämpligt sätt, vilket i sin tur kunde innebära ett försämrat miljöskydd.⁸⁷ Utredningen delar den bedömningen när det gäller handläggning av ärenden och mål som rör vattenbruksverksamhet. Utredningen är vidare av uppfattningen att eventuell särreglering avseende handläggningstider för vissa verksamheter borde hanteras samlat. Utredningen noterar i sammanhanget att regeringen gett i uppdrag till en utredare att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar.⁸⁸

När det gäller handläggningstider för vattenbruksverksamhet gör utredningen bedömningen att de förslag som utredningen presenterar tidigare i det här kapitlet avseende stöd och samverkan vid prövning kan bidra till kortare handläggningstider för vattenbruksverksamheter.

⁸⁶ Prop. 2016/17:180, s. 106.

⁸⁷ SOU 2022:33, s. 356 f.

⁸⁸ Regeringsbeslut den 8 juni 2023, dir 2023:78.

11.4 Utredningens utgångspunkter i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Nedan beskrivs de problem som utredningen har identifierat i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vattenbruksverksamheter. Vidare redogörs för olika initiativ som tagits i fråga om samverkan och samordning vid tillsyn samt bestämmelser om samverkan, samarbete och samordning.

11.4.1 Problem med bristande samarbete och samordning

Olika myndigheter och till viss del olika enheter inom myndigheterna ansvarar för tillsyn över samt offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vattenbruksverksamheterna, vilket beskrivs närmare i kapitel 7.⁸⁹ Som framgår av kapitel 7 verkar dessutom tillsyns- och kontrollmyndigheterna, i olika omfattning, på central, regional och lokal nivå med en uppgiftsfördelning som kan framstå som komplicerad för en vattenbrukare. Därtill kan en vattenbrukares kontakter med tillsyns- och kontrollmyndigheterna vara svåröverskådliga, med anledning av att verksamheten som bedrivs omfattas av flera olika regelverk. Av Jordbruksverkets rapport från uppdraget att förenkla prövningen för vattenbruk, framgår att tillsynen upplevs som otydlig av företagen samt att den varken är samordnad inom en och samma myndighet eller mellan olika myndigheter.⁹⁰ Vidare framgår av rapporten att det finns företagare som har rapporterat om omfattande tillsynsbesök under ett år för en och samma verksamhet, vilket kan resultera i höga tillsynsavgifter.⁹¹ Enligt rapporten efterfrågade företagen även samordnade tillsynsbesök och att bedömningarna ska vara lika över hela landet.⁹²

Kontakter med och besök av tillsyns- och kontrollmyndigheter kan vara betungande för många verksamheter, framför allt för mindre näringsverksamheter.⁹³ Som framgår ovan kan den enskilde vattenbrukaren vid bristande samordning av tillsyn och kontroll behöva ha

⁸⁹ För att inte tynga texten kommer härfter ”tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet” endast skrivas ut i utredningens förslagsrutor och i övrigt benämnas ”tillsyn och kontroll”, om inget annat anges.

⁹⁰ Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, s. 72.

⁹¹ Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, s. 72.

⁹² Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, s. 72.

⁹³ Regeringen (2009), s. 25 f.

många olika kontakter med berörda myndigheter⁹⁴ och flera besök av myndigheter vid skilda tillfällen. Det finns vidare risk för att myndigheterna granskar samma delar av verksamheten och att de kommer till skilda slutsatser angående eventuella åtgärder. En bristande samordning torde även kunna leda till högre avgifter för den enskilde vattenbrukaren än vad som annars hade behövt vara fallet om tillsynen och kontrollen samordnades.

11.4.2 Samarbete och samordning vid tillsyn och kontroll

Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten har i handlingsplanen för utveckling av svenskt vattenbruk, 2021–2026, angett att samarbetet mellan förvaltande och kontrollerande myndigheter behöver utvecklas för att skapa en bättre tillämpning av regelverket vid prövning, tillsyn och kontroll. I handlingsplanen lyfts även att det behövs vägledning om regeltillämpning och regelefterlevnad för att bättre kunna bistå verksamhetsutövare.⁹⁵ Enligt handlingsplanen är det därutöver viktigt att samverkan mellan tillstånds- och tillsynsinstanserna utvecklas för ökad effektivitet och minskade kostnader för såväl myndigheter som verksamhetsutövare.⁹⁶

Samarbete och samordning mellan olika tillsyns- och kontrollmyndigheter är viktigt, framför allt för att tillsynen och kontrollen ska vara effektiv, men även för att den verksamhet som är föremål för tillsyn eller kontroll inte ska störas mer än nödvändigt.

Det finns ett flertal exempel på olika initiativ, där myndigheter som verkar inom olika rättsområden samarbetar och samordnar sina tillsynsverksamheter i syfte att effektivisera och få en mer enhetlig tillsyn. I det följande kommer utredningen redogöra för två sådana initiativ.

⁹⁴ Eller skilda delar inom en och samma myndighet.

⁹⁵ Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (2021), s. 33.

⁹⁶ Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (2021), s. 33.

Exempel på initiativ till samverkan och samordning mellan myndigheter

Ett exempel på ett initiativ till samarbete är ett uppdrag där Naturvårdsverket (som samordnande myndighet) tillsammans med Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och länsstyrelserna ska utveckla samarbetsformer och genomföra åtgärder i syfte att främja en mer enhetlig och effektiv tillsyn och en mer samlad tillsynsvägledning enligt miljöbalken.⁹⁷ I uppdraget ingår bl.a. att föreslå åtgärder för att utveckla en samlad nationell uppföljning och utvärdering av tillsyn och tillsynsvägledning samt föreslå åtgärder för att särskilt utveckla och förbättra uppföljning av kommunernas tillsynsarbete och ta fram lämpliga indikatorer som kan belysa betydelsen av samverkan mellan kommuner inom områden som direkt eller indirekt påverkar genomförandet av tillsynen.

I ett annat uppdrag samverkar Arbetsmiljöverket (som samordnande myndighet), Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten för att motverka arbetslivskriminalitet. Regeringen gav initialt myndigheterna (exklusive Åklagarmyndigheten) i uppdrag att under åren 2018–2020 utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. I uppdraget ingick bl.a. att säkerställa att de utvecklade metoderna integrerades i myndigheternas verksamhet för en väl fungerande myndighetssamverkan efter år 2020.⁹⁸ Myndigheterna har därefter fått nya uppdrag om att bl.a. fortsätta samverka kring utveckling av metoder och genomförandet av myndighetsgemensamma kontroller mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, med särskilt fokus på att skapa förutsättningar för varaktig samverkan.⁹⁹

⁹⁷ Se regeringsbeslut den 25 juni 2020, M2020/01034/Me.

⁹⁸ Se regeringsbeslut den 18 december 2017, A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.

⁹⁹ Se bl.a. regeringsbeslut den 14 januari 2021, A2021/00085.

11.4.3 Bestämmelser om samverkan, samarbete och samordning

Allmänna bestämmelser

Det finns generella krav på samverkan och samarbete för myndigheter både i förvaltningslagen och i myndighetsförordningen.

Enligt 8 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en generell – men inte obegränsad – samverkansskyldighet. En myndighet måste alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Formerna för samverkan kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Det kan t.ex. vara fråga om att låna ut arkivhandlingar eller svara på remiss. Det är också vanligt att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten.¹⁰⁰

Av 6 § myndighetsförordningen framgår att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Dessa regler kring samverkan och samarbete gäller även i fråga om tillsyn. Till förvaltningsmyndigheter, som omfattas av förvaltningslagen, räknas inte enbart statliga myndigheter utan även kommunala nämnder när de fullgör uppgifter inom den specialreglerade förvaltningen. Myndighetsförordningen är däremot endast tillämplig för statliga myndigheter.¹⁰¹ De generella kraven på samarbete gäller i många tillsynssituationer. Det är därför inte alltid nödvändigt att införa ytterligare krav på samverkan och samarbete kring tillsyn i sektorslagar.

Kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen omfattar dock inte privaträttsliga rättssubjekt, såsom aktiebolag eller fristående uppdragstagare, även om de ålagts offentliga förvaltningsuppgifter som omfattar myndighetsutövning.

¹⁰⁰ Se prop. 2016/17:180, s. 71 och 293.

¹⁰¹ Se 1 § myndighetsförordningen.

Även inom EU-rätten förekommer uttryckliga krav på myndighetssamverkan, både mellan myndigheter inom Sverige och med andra medlemsstaters myndigheter, t.ex. i marknadskontrollförordningen.¹⁰²

Bestämmelser om samarbete och samordning i frågor som rör vattenbruk

Inom det mark- och miljörättsliga regelverket framgår av 26 kap. 6 § första stycket miljöbalken att tillsynsmyndigheter och tillsynsvägleddande myndigheter ska samarbeta med varandra och med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.¹⁰³

Vidare innehåller EU:s förordning om offentlig kontroll vissa bestämmelser om samordning av den offentliga kontrollen. Dessa bestämmelser avser i huvudsak samordning av den offentliga kontrollen inom ett och samma område, såsom t.ex. inom djurhälsoområdet, och inte samordning av offentlig kontroll över områdesgränserna.¹⁰⁴ Trots att förordningen om offentlig kontroll innehåller direkt tillämpliga bestämmelser om hur offentlig kontroll och även annan offentlig verksamhet ska organiseras och bedrivas ansågs det inför förordningens ikraftträdande finnas behov av kompletterande detaljerade bestämmelser i nationell rätt i dessa avseenden.¹⁰⁵ För att kraven i förordningen om offentlig kontroll skulle kunna uppnås ansågs den samordnande myndigheten behöva ha tillgång till tillförlitlig och jämförbar information från de operativa kontrollmyndigheterna. Det bedömdes därför att det borde finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för de operativa kontrollmyndigheterna, och för organ med delegerade uppgifter samt fysiska personer som har delegerats vissa uppgifter, att lämna information till en samordnande myndighet.¹⁰⁶

Därtill ska enligt 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen myndigheter som utövar tillsyn enligt miljöbalken eller utför kontroll enligt

¹⁰² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

¹⁰³ Se 26 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁰⁴ Se artikel 4.1. och 4.2. Europaparlamentets och rådet förordning (EU) 2017/625.

¹⁰⁵ Se prop. 2020/21:43, s. 169.

¹⁰⁶ Se prop. 2020/21:43, s. 170.

EU:s förordning om offentlig kontroll samordna tillsynen och kontrollen inom miljöbalkens tillämpningsområde, om det är ändamålsenligt och möjligt.¹⁰⁷

Inom övriga regelverk framgår t.ex. att Jordbruksverket ska samordna övriga kontrollmyndigheters kontrollverksamhet inom bl.a. epizootilagen, zoonoslagen, lagen om provtagning på djur, djurskyddslagen respektive lagen om foder och animaliska biprodukter.¹⁰⁸ Vidare framgår det att inom livsmedelsområdet är det Livsmedelsverket och, i fråga om länet, länsstyrelsen som samordnar övriga kontrollmyndigheters verksamhet.¹⁰⁹

11.5 Utredningens förslag och bedömningar gällande samarbete vid tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Som angetts i avsnitt 11.1 framgår av utredningsdirektiven att utredaren ska föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det bl.a. gäller tillsyn i syfte att bl.a. förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattas enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls.

I det följande redogörs för utredningens förslag och bedömningar, skälen för dessa och de överväganden som utredningen har gjort vid utformningen av förslagen.

¹⁰⁷ Se även avsnitt 7.1.4.

¹⁰⁸ Se bl.a. 11 a § epizootilagen och 15 a § epizootiförordningen, 8 a § zoonoslagen och 18 a § zoonosförordningen, 11 § lagen om provtagning på djur m.m. och 15 § tredje stycket förordningen om provtagning på djur, m.m., 8 kap. 3 § djurskyddslagen och 8 kap. 10 § djurskydds-förordningen, samt 13 § lagen om foder och animaliska biprodukter och 16 § förordningen om foder och animaliska biprodukter.

¹⁰⁹ Se 12 § livsmedelslagen samt 28 och 29 §§ livsmedelsförordningen.

11.5.1 Ärendekonzentration är inte lämpligt

Bedömning: Det är inte lämpligt med ärendekonzentration av tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

En mer samordnad och likartad tillsyn och kontroll skulle kunna uppnås genom att färre centrala myndigheter eller en eller ett fåtal länsstyrelser skulle utöva tillsyn och/eller kontroll. Om tillsynen och kontrollen skulle koncentreras skulle det bl.a. innebära att kunskapen i frågorna skulle koncentreras till dessa myndigheter eller länsstyrelser. Det skulle sannolikt också minska vattenbrukarnas behov av myndighetskontakter. I fråga om länsstyrelser skulle det emellertid även kunna innebära att de länsstyrelser som skulle utöva tillsyn eller kontroll skulle göra det inom ett större geografiskt område än det egna länet. Därmed skulle lokalkännedomen förloras. Det finns alltså både för- och nackdelar med att färre myndigheter och/eller färre länsstyrelser utövar tillsyn och kontroll över vattenbruk.

Av samma skäl som utredningen angett ovan avseende ärendekonzentration av prövningar av ansökningar och anmälningar som rör vattenbruksverksamheter¹¹⁰ finner utredningen vid en sammanvägd bedömning att nackdelarna även i fråga om ärendekonzentration av tillsyn och kontroll är så stora att utredningen valt att inte närmare gå in på vilka möjligheter som finns till ärendekonzentration. Utredningen vill dock framhålla att trots att någon ärendekonzentration av tillsyn och kontroll inte föreslås så hindrar inte det länsstyrelserna att organisera sig internt på så sätt att en intern funktion inrättas eller att vissa medarbetare specialiserar sig på dessa frågor, så att stöd kan ges till andra inom organisationen vid frågor avseende tillsyn eller kontroll rörande vattenbruk.

¹¹⁰ Se avsnitt 11.3.1.

11.5.2 Ett samarbetsuppdrag ska ges till aktuella tillsyns- och kontrollmyndigheter

Förslag: På uppdrag av regeringen ska Jordbruksverket, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna samarbeta samt ta fram vägledning och genomföra utbildningsinsatser i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vattenbruksverksamheter enligt följande lagar: miljöbalken, epizootilagen, zoonoslagen, lagen om provtagning på djur, m.m., lagen om kontroll av husdjur, m.m. och djurskyddslagen.

Trots ovan angivna bestämmelser om samverkan, samarbete och samordning¹¹¹ finns det i dagsläget inte något övergripande samarbete i fråga om tillsynen och kontrollen av vattenbruk som sker enligt olika regleringar, varken inom myndigheterna eller mellan olika myndigheter. Det finns också begränsningar för vilken samverkan som kan ske mellan myndigheter utan särskilt stöd i författning. Myndigheternas verksamhet styrs i enlighet med legalitetsprincipen av de föreskrifter om arbetsuppgifter som följer av gällande författningar. Det innebär bl.a. att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna.¹¹²

Med hänsyn till att möjligheterna och skyldigheterna till samverkan och samarbete vid tillsyn och kontroll av vattenbruk inte utnyttjas eller uppfylls i någon större utsträckning samt de problem som det bristande samarbetet resulterar i, bör tillsyns- och kontrollmyndigheterna ges i uppdrag att samarbeta i dessa frågor. I uppdraget bör även ingå att myndigheterna ska ta fram vägledning och erbjuda utbildningar om hur myndigheter kan samarbeta/samordna sig i enskilda fall, se avsnitt 11.5.3 angående utredningens överväganden om vägledningar och utbildningsinsatser.

Utredningen kan se ett flertal fördelar med en sådan lösning. Det bör bl.a. ge en ökad effektivitet och likabehandling inom tillsyns- och kontrollverksamheten för hela landet, ökad möjlighet till kompetensutveckling hos myndigheterna, minskad risk för olika besked

¹¹¹ Se avsnitt 11.4.3.

¹¹² Prop. 2016/17:180 s. 70 f.

från olika myndigheter i samma frågor eller frågor som har samband med varandra samt minskad administrativ börda och kostnader för den enskilde vattenbrukaren. Det övergripande syftet med samarbetet bör även vara att tillsynen och kontrollen av vattenbruk ska effektiviseras och bli tydligare för verksamhetsutövarna.

För att samarbetet ska bli effektivt bör inte samtliga myndigheter som bedriver tillsyn och kontroll av vattenbruk omfattas av samarbetsuppdraget. Myndigheter som t.ex. bedriver tillsyn av vattenbruksverksamheter, vilken inte är inriktad på själva vattenbruket, utan på företaget som sådant bör inte ingå i uppdraget. Det innebär t.ex. att Skatteverket och Arbetsgivarverket inte bör ingå i uppdraget. Det bör i stället i huvudsak vara de myndigheter som bedriver tillsyn och kontroll av vattenbruk enligt EU:s förordning om offentlig kontroll och inom miljöbalkens område som ska ingå i uppdraget. Det innebär att Jordbruksverket och länsstyrelserna bör ingå i uppdraget. Därtill bör Havs- och vattenmyndigheten, som har det nationella ansvaret för att ge tillsynsvägledning för vattenbruk inom miljöbalkens område, också ingå i uppdraget. Slutligen bör även Naturvårdsverket ingå i uppdraget, eftersom Naturvårdsverket i fråga om tillsyn särskilt ska ta initiativ till sådan samverkan mellan de tillsynsvägläddande myndigheterna som avses i 3 kap. 1 a § miljötillsynsförordningen och till sådant samarbete mellan tillsynsmyndigheter och tillsynsvägläddande myndigheter som avses i 26 kap. 6 § första stycket miljöbalken.¹¹³ Därtill är Naturvårdsverket dels tillsynsvägläddande myndighet inom bl.a. tillsynsområdena miljöfarlig verksamhet och avfall, dels samordnande myndighet i regeringens uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken, se avsnitt 11.4.2.

Av dessa myndigheter bör, enligt utredningens uppfattning, Jordbruksverket vara samordnande. Jordbruksverket har kompetens inom flera av de rättsområden som vattenbruksverksamheter berörs av och har det övergripande ansvaret för att främja vattenbruk som näring. Jordbruksverket har även ett nationellt perspektiv och en nationell organisation. Därtill har Jordbruksverket redan i dag nationella uppdrag som berör vattenbruk. Sammantaget anser utredningen att Jordbruksverket därför är bäst lämpat för uppgiften.

Vad gäller Livsmedelsverket, har utredningen övervägt om myndigheten också borde ingå i uppdraget. Livsmedelsverket bedriver emellertid offentlig kontroll och offentlig verksamhet avseende vatten-

¹¹³ Se 4 a § förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

bruk i en relativt begränsad omfattning. Det har därtill inte framkommit att det skulle vara några större problem kopplade till Livsmedelsverkets offentliga kontroll och offentliga verksamhet. Med hänsyn till detta och då avsikten är att samarbetsuppdraget ska bli så effektivt som möjligt samt att det i huvudsak kommer röra frågor som rör djurskydd, djurhälsa och miljö bör Livsmedelsverket inte ingå i uppdraget.

Utredningen har även övervägt om kommunerna borde ingå i samarbetet. Med hänsyn till den tillsyn och kontroll som kommunerna bedriver finns det delar i uppdraget som kommunerna borde involveras i. På samma sätt som med Livsmedelsverket behöver emellertid samarbetet vara så effektivt som möjligt. Vid en sammantagen bedömning har utredningen därför landat i att kommunerna i dagsläget inte bör ingå i uppdraget. Det kan dock finnas skäl att återkomma till deras medverkan längre fram.

Även om Livsmedelsverket och kommunerna inte bör ingå i uppdraget i dagsläget hindrar inte det myndigheterna att ändå samarbeta med Livsmedelsverket och kommunerna, se vidare avsnitt 11.5.3 nedan.

11.5.3 Omfattningen av uppdraget i fråga om tillsynen och kontrollen av vattenbruksverksamheter

Utredningen är av uppfattningen att det bör vara ett övergripande och rådgivande samarbete mellan myndigheterna, som främst bör avse frågor om hur myndigheterna kan effektivisera, tydliggöra och samordna tillsynen och kontrollen av vattenbruk. Samarbetet bör t.ex. kunna omfatta frågor dels om när det är lämpligt med gemensamma tillsyns- och/eller kontrollbesök, dels om hur gemensamma tillsyns- och/eller kontrollbesök praktiskt kan och bör genomföras. Därtill skulle samarbetet även kunna innefatta frågor om informationsöverföring mellan myndigheterna.

Naturvårdsverket har i sin vägledning om tillsyn enligt miljöbalken¹¹⁴ uppmärksammat vikten av att tillsynsmyndigheterna samarbetar. Här nämns att om flera myndigheter kommer att kräva åtgärder av en verksamhet bör myndigheterna se till att det går att samordna

¹¹⁴ Naturvårdsverket har ansvar för allmän tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av bl.a. 26 kap. miljöbalken, se 3 kap. 2 § 2 miljötillsynsförordningen.

uppföljningen och åtgärderna.¹¹⁵ För att minska risken för att olika myndigheter ger olika besked i samma frågor, eller i frågor som har samband med varandra, är det viktigt att samordning sker på de områden där myndigheternas tillsyn eller kontroll överlappar varandra. Enligt utredningen bör därför samarbetet särskilt fokusera på den tillsyn och kontroll av vattenbruk som kan ha ett starkt samband med varandra genom överlappningar i tillsynen eller kontrollen, eller där samma delar av verksamheten berörs. Det borde t.ex. vara möjligt att samarbeta i frågor om tillsyns- och kontrollbesök vid tillsyn av vattenbruksverksamhet enligt miljölagstiftningen och offentlig kontroll avseende djurhälsa. Vid denna tillsyn och kontroll bör myndigheterna, i vart fall delvis, granska samma delar av verksamheten. Om myndigheterna skulle samarbeta och samordna denna tillsyn och kontroll skulle det bl.a. kunna leda till en minskad administrativ börda för vattenbrukaren. Det finns även andra områden där det borde vara möjligt och lämpligt för myndigheterna att samarbeta och, i vart fall i någon mån, samordna tillsynen och kontrollen. Det blir dock upp till de aktuella myndigheterna att utreda vilka områden som är lämpliga att samarbeta kring.

Som angetts i avsnitt 11.5.2 bör de myndigheter som bedriver tillsyn och kontroll av vattenbruk enligt EU:s förordning om offentlig kontroll eller inom miljöbalkens och djurskyddslagens områden samt Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ingå i samarbetet. Samarbetet bör därför omfatta tillsyn och offentlig kontroll av vattenbruk enligt följande regelverk¹¹⁶:

1. miljöbalken,
2. epizootilagen (1999:657),
3. zoonoslagen (1999:658),
4. lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m.,
5. lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m., och
6. djurskyddslagen (2018:1192).

¹¹⁵ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/om-tillsyn/grundlaggande-krav-pa-tillsynsmyndigheterna/>.

¹¹⁶ Eller regelverk som ersätter de uppräknade. Det finns t.ex. ett förslag om en ny djurhälsolag och tillhörande djurhälsoförfordning som ska ersätta bl.a. epizootilagen och zoonoslagen (se SOU 2020:62).

Utredningen vill dock framhålla att även om det föreslagna samarbetet endast omfattar tillsyn och kontroll enligt ovan angivna regleringar, så hindrar inte det samarbete med andra myndigheter. Det kan t.ex. avse samarbete med Transportstyrelsen i fråga om tillsyn över sjösäkerhetsanordningar enligt sjötrafikförordningen,¹¹⁷ med Livsmedelsverket i fråga om kontroll på livsmedelsområdet,¹¹⁸ eller med kommunerna i fråga om tillsyn och kontroll främst inom miljö- och livsmedelsområdet, se kapitel 7. Samarbete kan då ske med stöd av 8 § första stycket förvaltningslagen eller 6 § myndighetsförordningen.

Framöver bör samarbetet, utöver ovan angivna regelverk, även omfatta tillsyn och kontroll av vattenbruk som bedrivs enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Enligt utredningens förslag ska Havs- och vattenmyndigheten utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt EU-förordningen, se avsnitt 10.5. Havs- och vattenmyndigheten kommer, enligt utredningens förslag, ha möjlighet att överlåta tillsyn och/eller kontroll enligt förordningen till länsstyrelserna. Med hänsyn till förordningens tillämpningsområde bedömer utredningen att det är lämpligt att även det regelverket omfattas av samarbetet. När utredningens förslag har trätt i kraft och Havs- och vattenmyndigheten eventuellt har överlämnat tillsyn och/eller kontroll till länsstyrelserna bör därför även det regelverket omfattas av samarbetet.

Formerna för samarbetet

Inom uppdraget bör myndigheterna gemensamt utveckla samarbetsformer och utveckla kontaktytor, arbetssätt och rutiner för ett väl fungerande samarbete. Det bör t.ex. initialt fastställas hur de olika myndigheterna kan bidra i samarbetet kring tillsyn och kontroll utifrån respektive myndighets uppdrag, syfte och verktyg. Då skulle myndigheterna kunna lokalisera inom vilka områden tillsyn och kontroll skulle kunna effektiviseras, tydliggöras och samordnas och när bl.a. myndighetsgemensam tillsyn och kontroll av vattenbruk skulle vara möjlig att genomföra. Därtill anser utredningen att det bör ske samråd med företrädare för vattenbruksbranschen, i syfte att utveckla former för att ta tillvara deras kunskap och erfarenheter.

¹¹⁷ Se 3 kap. 3 § sjötrafikförordningen.

¹¹⁸ Se 11 § livsmedelslagen samt 23 och 25 §§ livsmedelsförordningen.

Som angetts ovan bör emellertid formerna för samarbetet och samordning utarbetas av myndigheterna gemensamt.

Vägledningar ska tas fram

För att förbättra förutsättningarna för myndigheterna att bedriva en rättssäker och effektiv tillsyn och kontroll bör myndigheternas uppdrag även innefatta att ta fram vägledning i fråga om hur myndigheterna i enskilda fall kan samarbeta kring och samordna sin tillsyn och kontroll av vattenbruk.

Vägledningens eller vägledningarnas innehåll

Det närmare innehållet i vägledningen eller vägledningarna (härefter anges endast ”vägledningen”, vilket inte utesluter att det kan vara flera vägledningar) bör tas fram av Jordbruksverket, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Utredningen anser dock att det i vägledningen bl.a. skulle kunna utvecklas kriterier som skulle kunna vara till hjälp för att bedöma när det är lämpligt att göra myndighetsgemensamma besök, vilka myndigheter som i så fall bör delta och på vilket sätt. Vägledningen skulle också kunna innehålla exempel på hur arbetet kan organiseras, prioriteras, förberedas, genomföras på plats och drivas till beslut. De skulle även kunna innehålla stöd till myndigheterna gällande möjligheter till informationsutbyte, inom ramen för gällande sekretesslagstiftning samt därtill innehålla relevanta lagrum i bl.a. miljöbalken, förvaltningslagen och sekretesslagstiftningen.

I likhet med vad som angavs i uppdraget avseende samordning av tillsyn inom området för arbetslivskriminalitet behövs det bra metoder och arbetssätt för att t.ex. myndighetsgemensam tillsyn och kontroll ska fungera väl. Det är därför något som myndigheterna bör utreda och ha med i vägledningen som myndigheterna ska ta fram. I uppdraget avseende samordning av tillsyn inom området för arbetslivskriminalitet angavs att en myndighetsgemensam tillsyn och kontroll av verksamheter skulle kunna innebära arbete i åtminstone tre olika faser: förarbete, själva kontrollen och efterarbete. Visst arbete kan myndigheterna göra själva, t.ex. i form av analyser utifrån infor-

mation från den egna verksamheten och vidtagande av åtgärder med stöd av sina respektive regelverk. Vissa analyser och viss kontroll skulle dock kunna lämpa sig för myndighetsgemensamma insatser och då skulle vissa myndigheter kunna behöva delta på plats medan andra endast behöver vara tillgängliga t.ex. via telefon. Om vissa myndigheter endast skulle vara tillgängliga via telefon borde det bl.a. göra det enklare för de inblandade att hitta lämpliga tider för myndighetsgemensamma besök. Vad gäller efterarbetet så bör de myndigheter som deltagit vid en myndighetsgemensam tillsyn och/eller kontroll före ett eventuellt beslut samverka för översyn, uppföljning och genomdrivande av förelägganden. Om flera myndigheter kommer att kräva åtgärder av en verksamhet bör myndigheterna se till att det går att samordna uppföljningen och åtgärderna, för att inte försvåra för vattenbrukaren.

Som angetts ovan¹¹⁹ är det viktigt att samordning sker inom de områden där myndigheternas tillsyn eller kontroll överlappar varandra, för att minska risken för att olika myndigheter ger olika besked i samma frågor, eller i frågor som har samband med varandra. Som även angetts ovan bör det närmare innehållet i vägledningen tas fram av Jordbruksverket, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Vid framtagandet av vägledningen är det även viktigt att synpunkter tas in från andra berörda aktörer, såsom branschorganisationer, för att fånga relevanta frågeställningar. Vägledningen bör kontinuerligt uppdateras med relevant information.

Utbildningsinsatser bör genomföras

Det kan vara svårt för tjänstepersoner på myndigheterna att känna till gränsdragningar mellan olika myndigheters ansvarsområden. Bristande kännedom om andra myndigheters organisation, ansvarsområden och arbetssätt kan skapa felaktiga förväntningar, vilket kan försvåra en effektiv hantering av tillsynen och kontrollen.

Jordbruksverket, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör därför erbjuda utbildningar till myndigheter och kommuner inom tillsyn och kontroll av vattenbruksverksamheter, i syfte att öka

¹¹⁹ Se inledningen till avsnitt 11.5.3.

kunskapen om olika myndigheters tillsyns- och kontrollområden samt tillsynens och kontrollens praktiska genomförande. Utbildningarna bör även kunna öka förståelsen för och vikten av myndighetsgemensam tillsyn och kontroll.

Myndigheterna bör gemensamt närmare utarbeta utbildningarnas innehåll och form. Utbildningarna skulle t.ex. kunna ges i form av olika e-utbildningar. På samma sätt som med förslaget om vägledningar ovan är det inget som hindrar att upplysningar och synpunkter inhämtas från andra myndigheter, t.ex. Livsmedelsverket, även om uppdraget endast omfattar Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

11.5.4 Ett författningsreglerat samarbete är inte lämpligt

Bedömning: Det är inte lämpligt att i författning reglera ett samarbete avseende tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet mellan myndigheterna.

Som angetts i avsnitt 11.5.2 finns det i dagsläget inte något övergripande samarbete i fråga om tillsyn och kontroll av vattenbruk som sker enligt olika regleringar, varken inom en myndighet eller mellan olika myndigheter. Utredningen har föreslagit att Jordbruksverket, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska, på uppdrag av regeringen, samarbeta samt ta fram vägledning och genomföra utbildningsinsatser i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vattenbruksverksamheter, se avsnitt 11.5.2. Ett alternativ till ett sådant regeringsuppdrag skulle kunna vara att författningsreglera samarbetet mellan de angivna myndigheterna.

Det finns ett antal bestämmelser om samverkan, samarbete och samordning inom miljö-, djurskydds-, och djurhälsoområdet, se avsnitt 11.4.3. Bestämmelserna gäller i huvudsak inom respektive område och inte över områdesgränserna. I flera fall torde de motiveras även av att det inte bara är statliga myndigheter involverade i tillsynen och kontrollen, utan även kommuner och privata aktörer. Det finns därtill generella krav på samverkan och samarbete för myndigheter i 8 § första stycket förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen. Bestämmelsen i 8 § första stycket förvaltningslagen inne-

bär en generell – men inte obegränsad – samverkansskyldighet. Sistnämnda bestämmelse begränsas av att den gäller inom ramen för myndigheternas verksamhetsområde. Det innebär att det inte får förekomma några nyskapelser i form av särskilda samarbetsorgan, som oberoende av tillämpliga föreskrifter fattar beslut som inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna.¹²⁰ I förarbetena till bestämmelsen angavs att en sådan huvudregel minskar risken för onödiga oklarheter och felgrepp i fråga om myndigheternas kompetens och befogenhet.¹²¹ Vidare angavs att det inte utesluter att man i specialförfattningar eller förordningar med myndighetsinstruktion även fortsättningsvis vid behov kan ta in särskilda föreskrifter om samverkan som går längre eller annars avviker från förvaltningslagen. Som exempel nämndes att det skulle kunna gälla föreskrifter om undantag från begränsningen till myndighetens verksamhetsområde eller om krav på att samverkan i en viss situation ska ske med andra än myndigheter.

De generella kraven på samverkan och samarbete enligt 8 § första stycket förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen gäller de allra flesta tillsynssituationer och det är därför ofta inte nödvändigt att införa ytterligare krav på samordning av tillsyn i lag eller förordning.¹²² Utredningen kan konstatera att skyldigheterna och möjligheterna till samverkan och samarbete, som även gäller vid tillsyn och kontroll av vattenbruk, inte har utnyttjats i någon större utsträckning. Det bristande samarbetet har bl.a. resulterat i en tillsyn och kontroll som inte varit effektiv och som av vattenbruksverksamheterna ansetts otydlig. I det här fallet anser utredningen att det visserligen ska vara ett övergripande och rådgivande samarbete över områdesgränserna men att det endast bör vara statliga myndigheter som ska involveras i samarbetet, se avsnitt 11.5.2. Det finns därför redan nu en reglerad skyldighet för myndigheterna att samarbeta enligt myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Utredningen bedömer därför att det inte bör införas ytterligare krav i lag eller förordning avseende ett sådant samarbete. Med hänsyn till att samarbetet inte fungerar i dag bör det dock, i enlighet med ovan angivna förslag, ges ett regeringsuppdrag avseende samarbete till myndigheterna, se avsnitt 11.5.2.

¹²⁰ Se prop. 2016/17:180, s. 71 och jfr JO 1993/94 s. 458.

¹²¹ Se prop. 2016/17:180, s. 71.

¹²² Se Regeringen (2009), s. 26 f.

11.6 Utbyte av information mellan berörda myndigheter

I ett samarbete mellan myndigheter och framför allt vid samordnad tillsyn och kontroll är det viktigt att myndigheterna kan dela nödvändig information med varandra för att samarbetet samt tillsynen och kontrollen ska bli effektiv. Det kan t.ex. gälla information rörande eventuella brister inom en annan myndighets ansvarsområde eller information som i sig inte bedöms vara grund för ett tillsyns-ärendet men som faller inom en annan myndighets intresse för omvärldsbevakning.

Vilka uppgifter myndigheterna kan dela med varandra begränsas av gällande sekretesslagstiftning. Varje myndighet får därtill bara hantera personuppgifter de har stöd i gällande rätt för att hantera, samt endast för de ändamål och på det sätt som är föreskrivet i lag och förordning.¹²³

Utredningen kommer i det följande redogöra för relevanta bestämmelser dels i fråga om sekretess, dels i fråga om överföring av personuppgifter. Utredningen kommer därefter bedöma bestämmelsernas påverkan på förslaget om samarbete kring tillsyn och kontroll av vattenbruk.

11.6.1 Sekretessreglerade uppgifter

Relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

I offentlighets- och sekretesslagen, finns bestämmelser som i olika avseenden kan vara tillämpliga på uppgifter i samband med samarbetet mellan tillsyns- och kontrollmyndigheterna.

Enligt 8 kap. 1 § OSL gäller sekretess i förhållande till såväl enskilda, dvs. fysiska och juridiska personer, som andra myndigheter. Syftet med sekretess mellan myndigheter är i första hand att värna om den enskildes personliga integritet. Uppgifter i allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet kan hos en annan myndighet läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Ett tillfredsställande integri-

¹²³ Se bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

tetsskydd för information hos en myndighet förutsätter därför i princip att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats.¹²⁴

Enligt 17 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Uppgifter som kan skyddas enligt bestämmelsen är kontrolluppgifter och andra liknande uppgifter som samlats in inför en revision. Andra exempel är uppgifter som rör de personer eller myndigheter som ska granskas, tiden för granskningen liksom granskningsplaner. Bestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Skaderekvisitet innebär att uppgift som ska användas vid flera granskningstillfällen inte får lämnas ut så länge uppgiften används i granskningsverksamheten. När uppgiften däremot inte längre ska användas ska den lämnas ut.

I 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet. I 30 kap. 23 § finns bestämmelser om sekretess som gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. tillsyn med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Enligt 30 kap. 23 § första stycket 1 omfattar sekretessen uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt 30 kap. 23 § första stycket 2 omfattar sekretessen uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Sekretessen i bestämmelsens första punkt är utformad med ett rakt skaderekvisit, dvs. att det råder en presumtion för offentlighet. Sekretessen i bestämmelsens andra punkt är däremot absolut.

Sekretessen enligt 30 kap. 23 § OSL gäller i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det. Av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och bilagan till förordningen framgår att i fråga om tillsyn gäller sekretess bl.a. för tillsyn hos Transportstyrelsen (punkten 17), tillsyn enligt bl.a. lagen om foder och animaliska biprodukter (punkten 22), tillsyn inom jordbrukets och fiskets områden hos Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyn-

¹²⁴ Se prop. 1979/80:2, Del A, s. 90 f.

digheten, Kustbevakningen och länsstyrelserna (punkten 24), tillsyn enligt lagstiftning om djurskydd, epizooti och zoonoser (punkten 30), tillsyn över bl.a. miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och miljötillsynsförordningen (punkten 40) och tillsyn över vattenverksamhet enligt miljöbalken och miljötillsynsförordningen (punkten 92). Sekretess enligt dessa punkter gäller emellertid inte för beslut. I fråga om punkt 22 och 40 gäller sekretess inte heller om intresset av allmän kännedom om förhållande som rör människors hälsa, miljön eller redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgifterna bör lämnas ut.

Sekretessbrytande bestämmelser

I 10 kap. OSL finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser, som har tillkommit för att hantera situationer där det ansetts att sekretessen bör stå tillbaka i förhållande till ett annat intresse. Bland de bestämmelser, där sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan, kan 10 kap. 2 och 27 §§ OSL nämnas.

Av 10 kap. 2 § OSL framgår bl.a. att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, så kallat nödvändigt utlämnande. Syftet med paragrafen är att förhindra att sekretessreglering gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som har tilldelats myndigheten. Det är den utlämnande myndighetens intresse av att lämna ut uppgifter som är avgörande för om bestämmelsen är tillämplig på ett visst utlämnande, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få del av uppgifterna. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten har inte varit att en myndighet av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen.¹²⁵

Enligt den så kallade generalklausulen 10 kap. 27 § första stycket OSL får, utöver vad som bl.a. följer av 2 § i samma kapitel, en myndighet lämna sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Med stöd av bestämmelsen kan sekretessbelagda uppgifter i viss utsträckning lämnas mellan myndigheter efter en intresseavvägning. En förutsättning för att

¹²⁵ Se prop. 1979/80:2, Del A, s. 465 och 494, jfr prop. 2008/09:150, s. 368.

bestämmelsen ska vara tillämplig är dock att det inte finns någon specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Bestämmelsen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. För att bestämmelsen ska vara tillämplig förutsätts alltså att utlämnandet inte strider mot en sådan specialreglering av uppgiftslämnandet som finns i lag eller förordning.

När det gäller tillämpningen av 10 kap. 27 § OSL bör möjligheten att utväxla sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Detta gäller i synnerhet för uppgifter som är sekretessbelagda av hänsyn till enskildas intressen.¹²⁶ I många fall där myndigheter utbyter uppgifter är en primär sekretessbestämmelse dock tillämplig för informationen hos den mottagande myndigheten, även om det är en annan bestämmelse än den som gäller hos den utlämnande myndigheten. 10 kap. 27 § OSL utesluter inte i sig att ett rutinmässigt informationsutbyte sker mellan myndigheter, även utan särskild författningsreglering i form av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Sekretesslagstiftningen bygger dock på att rutinmässiga uppgiftsutbyten ska regleras särskilt.¹²⁷

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Utöver ovan nämnda bestämmelser framgår även av 10 kap. 28 § första stycket OSL att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna kan vara sekretessbelagda. För att en bestämmelse ska medföra en uppgiftsskyldighet krävs dock att den uppfyller vissa krav på tydlighet. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna information till andra myndigheter. Ett exempel på

¹²⁶ Jfr prop. 1979/80:2, Del A, s. 77.

¹²⁷ Se prop. 1979/80:2, Del A, s. 327.

en bestämmelse som innehåller en uppgiftsskyldighet är 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen, vilken är utformad som en anmälningsplikt. Av bestämmelsen framgår bl.a. att om en myndighet som ska utöva tillsyn enligt miljöbalken, eller utföra kontroll enligt EU:s förordning om offentlig kontroll, uppmärksammar en omständighet som kan leda till tillsynsåtgärder med stöd av miljöbalken eller åtgärder med stöd av EU:s förordning om offentlig kontroll men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, ska myndigheten anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten.

Författningsreglerade uppgiftsskyldigheter ska särskiljas från bestämmelser som anger att en uppgift får lämnas till en annan myndighet och bestämmelser som mer allmänt upplyser om att myndigheter ska samverka i olika situationer. Dessa bestämmelser innebär inte något undantag från sekretess enligt 10 kap. 28 § OSL, utan utlämnanden enligt sådana bestämmelser sker med beaktande av bl.a. gällande sekretessbestämmelsers skaderekvisit och generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

För tillsynen och kontrollen av vattenbruk finns det inom det miljörättsliga området, som angetts ovan, en uppgiftsskyldighet enligt 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen. Även inom djurhälso- och djurskyddsområdena finns det möjlighet för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.¹²⁸ Däremot finns det inte någon uppgiftsskyldighet som omfattar miljö-, djurhälso- och djurskyddsområdet.

Utredningens bedömning avseende samarbetet och sekretessen

Bedömning: Utredningen gör sammantaget bedömningen att gällande sekretesslagstiftning inte utgör hinder för att dela relevant information mellan myndigheterna inom det föreslagna samarbetet.

Som angetts i avsnitt 11.6 är det viktigt att myndigheter som samarbetar kan dela nödvändig information med varandra för att samarbetet ska bli effektivt. Detta gäller i ännu högre grad vid myndigheters samordnade tillsyn och kontroll. Information som skulle kunna

¹²⁸ Se 11 e § epizootilagen och 16 § epizootiförordningen, 8 e § zoonoslagen och 19 § zoonosförordningen, 12 § lagen om provtagning på djur, m.m. och 16 §§ förordningen om provtagning på djur, m.m., samt 8 kap. 6 § djurskyddslagen och 8 kap. 16 § djurskyddsförordningen.

vara aktuell att dela är t.ex. information rörande eventuella brister inom en annan myndighets ansvarsområde eller information som i sig inte bedöms vara grund för ett tillsynsärende men som faller inom en annan myndighets intresse för omvärldsbevakning.

I uppdraget som rör myndigheters samverkan mot arbetslivskriminalitet, se avsnitt 11.4.2, framgår av myndigheternas lägesrapporter att det bl.a. finns svårigheter att dela information mellan myndigheterna med anledning av olika sekretessbestämmelser i OSL. Exempelvis kan det vara uppgifter som omfattas av sekretess enligt 28 kap. 1 § (sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar, studiestöd, arbetsmarknad, m.m.) och 35 kap. 1 § (sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.). Svårigheterna med informationsöverföring gäller bl.a. inför kontroller, under gemensamma kontroller och efterarbete rörande kontroller.¹²⁹

I fråga om det föreslagna samarbetet mellan myndigheterna kring vattenbruk borde inte sekretess enligt 17 kap. 1 § OSL, dvs. sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, vara det största problemet för myndigheterna att dela uppgifter med varandra. Detta med anledning av att det ska vara ett övergripande och rådgivande samarbete. Enligt utredningens bedömning borde det däremot vid myndigheternas tillsyn och kontroll av vattenbruk, finnas ett flertal uppgifter om vattenbrukares affärs- och driftförhållanden som skulle kunna omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL. Inom miljö-, djurhälso- respektive djurskyddsområdet finns det emellertid bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller möjlighet för Jordbruksverket att föreskriva om uppgiftsskyldighet. Sekretess hindrar därför inte att uppgifter lämnas mellan myndigheterna inom dessa områden, se 10 kap. 28 § första stycket OSL. Det finns emellertid ingen reglerad uppgiftsskyldighet över områdesgränserna, vilket innebär att i dagsläget är det i huvudsak med stöd av 10 kap. 2 och 27 §§ OSL som uppgifter, vilka omfattas av sekretess, kan lämnas mellan myndigheterna.

Utredningens förslag om ett samarbete mellan myndigheterna avser ett övergripande och rådgivande samarbete, som främst bör avse

¹²⁹ Vad gäller samverkan mot organiserad brottslighet finns det en särskild sekretessbrytande lagstiftning i form av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Samverkan mot arbetslivskriminalitet ryms emellertid inte inom ramen för denna lag.

frågor om hur myndigheterna kan effektivisera, tydliggöra och samordna tillsynen och kontrollen av vattenbruk, se avsnitt 11.5.3. Den information som myndigheterna behöver dela med varandra borde i huvudsak röra allmän information om respektive myndighets tillsyns- och kontrollområde samt respektive myndighets olika rutiner vid tillsyn och kontroll m.m. Dessa uppgifter bör enligt utredningens bedömning inte omfattas av någon sekretess, utan bör vara så pass allmänt hållna att de bör kunna överlämnas mellan myndigheterna. Därtill kan myndigheterna själva kontrollera att inga uppgifter som omfattas av sekretess delas med andra myndigheter.

Vad gäller eventuell samordning av tillsyn och kontroll av vattenbruk över områdesgränserna kan det enligt utredningen finnas vissa svårigheter för myndigheterna att lämna uppgifter till varandra över områdesgränserna på grund av sekretess enligt framför allt 30 kap. 23 § OSL. Det finns visserligen möjligheter för myndigheterna att överlämna uppgifter som omfattas av sekretess mellan varandra (och som inte omfattas av någon uppgiftsskyldighet) med stöd av 10 kap. 2 och 27 §§ OSL. Som angetts ska emellertid 10 kap. 2 § OSL tillämpas restriktivt och avsikten är inte att en myndighet av rena effektivitets-skäl ska kunna bryta sekretessen med stöd av bestämmelsen. I fråga om 10 kap. 27 § OSL ska det därtill göras en intresseavvägning av om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, vilket inte alltid behöver vara uppenbart att det har. Även om bestämmelsen inte utesluter att ett rutinmässigt informationsutbyte sker mellan myndigheter (även utan särskild författningsreglering i form av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning) bygger sekretesslagstiftningen på att rutinmässiga uppgiftsutbyten ska regleras särskilt.

Utredningen gör bedömningen att det kan finnas svårigheter för myndigheterna att dela information mellan varandra över områdesgränserna vid samordnad tillsyn och kontroll. Varken Jordbruksverket eller länsstyrelserna har emellertid sett att en samordning skulle aktualisera någon sekretessproblematik. Som utredningen angett i avsnitt 11.5.3 bör myndigheterna i sitt samarbete bl.a. utreda frågor kring hur myndigheterna kan samordna tillsyn och kontroll. Först när det arbetet är klart går det enligt utredningens uppfattning att dra säkrare slutsatser om sekretess skulle kunna försvåra eller förhindra samordningen och om det i sådana fall skulle vara möjligt att reglera en eventuell uppgiftsskyldighet eller liknande.

Sammantaget gör utredningen emellertid bedömningen att gällande sekretesslagstiftning inte utgör hinder för myndigheterna att dela relevant information mellan varandra inom det föreslagna samarbetet.

11.6.2 Överföring av personuppgifter mellan myndigheter

Samarbete mellan myndigheter och utlämnande av uppgifter mellan myndigheter aktualiserar även frågor om personuppgiftsbehandling. Ett utlämnande av personuppgifter till en annan myndighet innebär att uppgifterna behandlas av såväl den utlämnande som den mottagande myndigheten, jfr artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning. För att en myndighet ska kunna lämna ut eller ta emot personuppgifter från en annan myndighet krävs, utöver att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, att gällande dataskyddsreglering ger stöd för att uppgifterna får behandlas. Detta förutsätter bl.a. att behandlingen uppfyller dataskyddsförordningens krav på rättslig grund för behandling och att behandlingen sker i enlighet med de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling, se artikel 5 och 6 i dataskyddsförordningen.¹³⁰

För att behandlingen ska vara laglig måste något av de villkor som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen vara uppfyllt. När det gäller statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling aktualiseras i regel artikel 6.1 c och 6.1 e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse respektive nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordning ska en rättslig förpliktelse eller en uppgift av allmänt intresse fastställas i unionsrätten eller den nationella rätten. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

¹³⁰ För det fall att de uppgifter som lämnas ut till en annan myndighet innehåller personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, så kallade känsliga personuppgifter, gäller särskilda krav för behandling enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen.

Utredningens bedömning avseende samarbetet och överföring av personuppgifter

Bedömning: Utredningen gör sammantaget bedömningen att dataskyddsregleringen inte utgör hinder för myndigheterna att dela information med varandra inom ramen för det föreslagna samarbetet.

Utredningens förslag om ett samarbete mellan myndigheterna avser ett övergripande och rådgivande samarbete, som främst bör avse frågor om hur myndigheterna kan effektivisera, tydliggöra och samordna tillsynen och kontrollen av vattenbruk, se avsnitt 11.5.3. Den information som myndigheterna behöver dela med varandra borde i huvudsak röra allmän information om respektive myndighets tillsyns- och kontrollområde samt respektive myndighets olika rutiner vid tillsyn och kontroll m.m. Dessa uppgifter bör inte omfattas av någon sekretess, utan bör vara så pass allmänt hållna att de kan överlämnas mellan myndigheterna. På samma sätt bör uppgifterna som är aktuella för myndigheterna att dela med varandra inte heller innehålla några personuppgifter. Inte heller dataskyddsregleringen bör därför utgöra något hinder för myndigheterna att dela relevanta uppgifter med varandra.

Vid en eventuell samordning av tillsyn och kontroll av vattenbruk över områdesgränserna bör det, i den mån personuppgifter skulle kunna komma att behandlas, i första hand vara uppgifter om den som äger eller driver aktuella vattenbruk, exempelvis organisationsnummer och kontaktuppgifter till ansvariga personer. Respektive myndighet får behandla personuppgifter som är nödvändiga för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter, bl.a. i fråga om att utöva tillsyn.¹³¹ Det avser emellertid endast behandlingen av uppgifterna hos respektive myndighet och inte för en överföring av uppgifterna mellan myndigheterna över områdesgränserna.

Vid informationsutbyte mellan myndigheter fastställs ofta den rättsliga grunden för utlämnandet genom bestämmelser som reglerar skyldighet eller möjlighet att lämna uppgifter. För myndigheter styrs

¹³¹ Behandlingen hos respektive myndighet får därför, i enlighet med 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, ske med stöd av såväl artikel 6.1 c som artikel 6.1 e i dataskyddsförordning. Den aktuella grunden för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

informationsutbytet till stor del av regleringen om sekretess i OSL och av bestämmelser som bryter sekretessen.¹³² I slutet i avsnitt 11.6.1 gjorde utredningen bedömningen att det bör kunna finnas svårigheter för myndigheterna att vid samordnad tillsyn och kontroll dela information mellan varandra över områdesgränserna med hänsyn till gällande sekretessreglering. På samma sätt gör utredningen bedömningen att det vid en samordnad tillsyn och kontroll kan finnas svårigheter för myndigheterna att dela information som innehåller personuppgifter över områdesgränserna med anledning av dataskyddsregleringen. Om det inte är föreskrivet i lag eller förordning att en myndighet får hantera vissa uppgifter så behöver åtgärder vidtas för att kravet på stöd i rättsordningen ska vara uppfyllt, det vill säga genom en författningsändring. Krav kan också behöva ställas på rättsliga och tekniska lösningar för att skydda den personliga integriteten vid informationsutbyte. Myndigheterna bör i sitt samarbete bl.a. utreda frågor kring hur myndigheterna kan samordna tillsyn och kontroll. Först när det arbetet är klart går det enligt utredningens uppfattning att dra säkrare slutsatser om en författningsändring krävs.

¹³² Integritetsskyddsmyndigheten, IMY-2022-10835, s. 14.

12 Utredningens överväganden avseende att samla bestämmelser som reglerar vattenbruk i en ny lag med tillhörande förordning

12.1 Utredningens uppdrag

I utredningsdirektiven anges att den ökade diversifieringen inom vattenbruksnäringen, där odling av till exempel alger, skaldjur¹ och blötdjur i framtiden kan komma att utgöra en större andel av produktionen, medför att regler om vattenbruk inte nödvändigtvis behöver vara en del av fiskelagstiftningen. Det anges vidare att i t.ex. Norge, som har en avsevärt större vattenbruksnäring än Sverige, finns regler för vattenbruk samlade i en egen lagstiftning (Akvakulturloven [LOV-2005-06-17-79]). Enligt direktiven bör det därför övervägas om det även i Sverige bör införas en vattenbrukslag med tillhörande förordning där, så långt som det är möjligt och ändamålsenligt, reglerna för vattenbruk samlas. Utredarens uppdrag i denna del omfattar att överväga om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en lag med tillhörande förordning, och i så fall föreslå en sådan lag och förordning.

¹ Här kan noteras att utredningen har valt att använda begreppet skaldjur som ett samlingsbegrepp för vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur medan denna uppdelning inte görs i utredningens direktiv.

12.1.1 Utredningens utgångspunkter

I kapitel 10 och 11 redogör utredningen för överväganden avseende ändringar i de nuvarande prövningarna, samverkan och stöd vid prövningarna samt även samarbete vid tillsyn och offentlig kontroll samt annan offentlig verksamhet. Utredningens förslag innebär i huvudsak att regleringen avseende odlingstillstånd i fiskelagstiftningen tas bort och att ändringar görs i miljölagstiftningen, i syfte att i större utsträckning än i dag behandla vattenbruk med olika vattenbruksorganismer på ett likartat sätt. Utredningen föreslår också en ny förordning om vattenbruk, som ska innehålla reglering om en digital kontaktpunkt. Kontaktpunkten ska enligt utredningens förslag innehålla generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk samt direktlänkar till vägledning och specifik information om vissa angivna prövningar. Utredningen föreslår vidare att Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelsen ska ges i uppdrag att samarbeta samt ta fram vägledning och genomföra utbildningsinsatser i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av vattenbruksverksamheter, enligt vissa uppräknade lagstiftningar. Det utredningen nu har att ta ställning till är främst om det även behövs en lag om vattenbruk och om ytterligare bestämmelser borde införas i den förslagna förordningen om vattenbruk.

12.1.2 Kommissionens uttalanden om en samlad nationell lagstiftning

Vid utredningens arbete med frågan om en samlad lagstiftning är det relevant att beakta de uttalanden som kommissionen har gjort i frågan.

Kommissionen har i sina strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk² lyft flera faktorer som kan ha betydelse för att åtgärda problem med krångliga nationella tillståndssystem, som det inte går att förutse någon tidsplan för eller resultat av. En av åtgärderna som kommissionen lyfter, som skulle kunna ha betydelse för att åtgärda dessa problem, är att rationalisera och när det är möjligt harmonisera lagstiftningen om och den administrativa vägledningen för vattenbruk. Enligt kommissionen kan rationalisering

² KOM (2021) 236. Ytterligare information om kommissionens strategiska riktlinjer finns i avsnitt 4.3.4.

i bästa fall ske genom antagandet av en enda nationell rättsakt, som omfattar alla relevanta aspekter. Kommissionen har vidare utvecklat att en sådan lagstiftning bör fastställa tydliga förfaranden och tidsramar för handläggningen av ansökningar om nya tillstånd eller förnyade tillstånd.

12.2 Utredningens överväganden avseende en samlad lagstiftning för vattenbruk

Bedömning: Det är inte ändamålsenligt att, utöver vad som är föreslaget i kapitel 10 och 11, samla bestämmelser som rör vattenbruk i en ny lag med tillhörande förordning. Utredningen har inte heller bedömt det ändamålsenligt att den nya förordningen som föreslås i kapitel 11 ska innehålla upplysningsbestämmelser om i vilka lagstiftningar det finns bestämmelser om vattenbruk.

I det följande beskrivs skälen för utredningens bedömning och de överväganden som utredningar har gjort.

12.2.1 Bestämmelser som rör vattenbruk inom miljö-, djurhälso-, djurskydds- och livsmedelslagstiftningarna bör även fortsättningsvis finnas kvar i respektive lagstiftning

Genom utredningens förslag i kapitel 10 om att ta bort regleringen av odlingstillstånd i fiskelagstiftningen kommer vattenbruk i första hand att förhandsprövas enligt det miljörättsliga regelverket innan verksamheten får inledas. Vattenbruket kommer genom en sådan ändring att i högre utsträckning behandlas på samma sätt som andra verksamheter som också har miljöpåverkan, t.ex. jordbruk. En ny förordning föreslås i fråga om miljöhänsyn i vattenbruket med viss möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter. En liknande reglering finns för jordbruket i form av förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, med rätt för Jordbruksverket att meddela vissa ytterligare föreskrifter.

Beroende på vilken organism som föds upp eller odlas och syftet med verksamheten kan också andra bestämmelser aktualiseras, främst

enligt djurhälso-, djurskydds- och livsmedelsregleringarna. Dessa regleringar har breda tillämpningsområden och omfattar inte endast vattenbruk, även om det förekommer vissa särskilda bestämmelser som rör just vattenbruksverksamhet. Både på djurhälso- och livsmedelsområdet finns en omfattande reglering på EU-nivå, som kompletteras av nationella bestämmelser. På djurskyddsområdet finns för närvarande en viss reglering på EU-nivå men också nationell reglering, se avsnitt 4.6.³ För närvarande pågår en översyn av hela EU:s djurskyddslagstiftning och kommissionen väntas i höst lägga förslag om en ny EU-reglering på området.⁴ Även i Sverige pågår för närvarande en översyn av den svenska djurskyddsregleringen.⁵

Enligt utredningens uppfattning vore det inte ändamålsenligt att bryta ut vissa bestämmelser som rör vattenbruk ur djurhälso-, djurskydds-, livsmedels- och miljölagstiftningen, för att placera dem i en ny lag eller tillhörande förordning. Det skulle enligt utredningens bedömning avvika från hur regleringarna inom dessa områden är uppbyggda.

12.2.2 Vissa bestämmelser i fiskelagstiftningen som rör vattenbruk bör för närvarande finnas kvar

Även om bestämmelser avseende odlingstillstånd tas bort ur fiskelagstiftningen kommer vissa bestämmelser som rör vattenbruk ändå att finnas kvar i den lagstiftningen, bl.a. bestämmelser om marknadsreglering för fiske- och vattenbruksprodukter.⁶ Utredningen kan för närvarande inte se några vinster med att bryta ut bestämmelser som rör vattenbruk ur fiskelagstiftningen för att placera dem i en ny lagstiftning, varför dessa möjligheter inte undersökts närmare. Utredningen avser dock att gå in närmare på frågan om regleringarna i fiskelagstiftningen under det fortsatta arbetet med en moderniserad fiskelag, som ska redovisas i utredningens slutbetänkande.

³ Se även avsnitt 7.2.5.

⁴ Regeringsbeslut den 9 februari 2023, dir. 2023:19, s. 6.

⁵ Ibid.

⁶ Även bestämmelser kopplade till rådets förordning (EG) nr 708/2007 kommer att finnas kvar i fiskelagstiftningen.

12.2.3 Bestämmelser som rör vattenbruk i andra lagstiftningar bör finnas kvar

Det finns bestämmelser som rör vattenbruk även i andra lagstiftningar än de som nämnts i de tidigare avsnitten i detta kapitel, t.ex. i lagstiftningar som rör foder och animaliska biprodukter.⁷ Utredningen gör bedömningen att regleringar som rör vattenbruk i övriga lagstiftningar inte har sådan koppling till vattenbruket att det finns skäl att närmare utreda om det är möjligt att bryta ut sådana bestämmelser ur de befintliga lagstiftningarna för att placera dem i en ny lagstiftning om vattenbruk.

12.2.4 Inga upplysningsbestämmelser bör tas in i den nya förordningen om vattenbruk som föreslås i kapitel 11

Ett sätt att hantera problem som kan uppstå till följd av att det är många och skilda lagstiftningar som kan aktualiseras för vattenbruket, vore att i den nya förordningen som föreslås i kapitel 11 ta in upplysningsbestämmelser som anger i vilka författningar det finns bestämmelser om vattenbruk. Utredningen har övervägt att ha med sådana upplysningsbestämmelser men bedömt att sådana inte bör föreslås. Anledningen till det är att ett flertal lagstiftningar som innehåller bestämmelser om vattenbruk redan nämns i den föreslagna förordningen. Utredningen noterar i sammanhanget att det stöd för aktörerna som beskrivs i avsnitt 11.2.3 och som utredningen föreslår i kapitel 11, sannolikt kommer att innebära att upplysningsbestämmelser inte skulle fylla någon större funktion som informationsbärare. Om det skulle ske en förändring i lagstiftningen bedöms det också mer resurskrävande att göra författningsändringar än ändringar i ett väglednings- och informationsmaterial.

⁷ Se kapitel 6 och 7 för redogörelse för lagstiftningar som styr uppstarten av och bedrivandet av vattenbruksverksamhet.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Förslag: Samtliga förslagna ändringar i lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Utredningen anser att de förslagna ändringarna i fiske- och miljölagstiftningen bör ses som en helhet och träda i kraft samtidigt. Även övriga förslag som rör digital kontaktpunkt, vägledningar och utbildning bör enligt utredningens uppfattning träda i kraft vid samma tidpunkt. Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026. Utredningen bedömer att förslagen bör träda i kraft cirka ett år efter det att beslut om förslagen har fattats, vilket innebär att det föreslagna datumet kan behöva justeras.

Det är inte alltid ändamålsenligt att sätta för lång tid för ikraftträdandet men hänsyn måste tas till att det krävs viss tid för omställning och anpassning. Det kommer behövas tid för omfördelning och eventuella ytterligare resurser samt att tjänstepersoner får stärkt kompetens i frågor som tidigare prövats av andra myndigheter eller andra enheter inom myndigheten. Det kommer därtill behövas tid för att anpassa de föreskrifter som behöver ändras. Tiden för ikraftträdandet har satts med hänsyn till att myndigheterna, kommunerna och vattenbruksföretagen ska ha tid på sig för att kunna anpassa sig till de nya reglerna. Jordbruksverket kommer t.ex. behöva tid för att uppdatera sina föreskrifter, utveckla den digitala kontaktpunkten och ta fram vägledningar och utbildningar. Havs- och vattenmyndigheten kommer få nya arbetsuppgifter, bl.a. avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007. Myndigheten behöver därför tid för att anställa de resurser som krävs, anpassa sin organisation samt ta fram

mycket av det underlag de nya arbetsuppgifterna kommer att kräva. Länsstyrelserna kommer behöva tid för att anpassa sina verksamheter utifrån utredningens förslag, bl.a. vad gäller personal. Vattenbruksföretagen kommer behöva anpassa sig till utredningens förslag, bl.a. genom att i vissa fall behöva anmäla miljöfarlig verksamhet, i de fall verksamheten vid tiden för ikraftträdandet inte var anmäld eller hade tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet.

13.2 Övergångsbestämmelser

13.2.1 Övergångsbestämmelser kopplat till ändringar i fiskelagstiftningen

Förslag: Ett beslut om tillstånd till fiskodling enligt 2 kap. 16 § fiskeförordningen ska fortsätta gälla i den del som det innehåller beslut om tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007. I övrigt ska beslut om tillstånd till fiskodling inte längre gälla. Detta ska regleras i övergångsbestämmelser till förordningen om ändring i fiskeförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten ska efter ikraftträdandet handlägga ärenden om tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 som har inletts hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska överlämna handlingarna till Havs- och vattenmyndigheten. Detta ska regleras i övergångsbestämmelser till förordningen om ändring i fiskeförordningen.

Utredningens bedömning är att odlingstillstånden som tidigare utfärdats och som är gällande vid tiden för ikraftträdandet som huvudregel inte längre ska gälla. Enligt utredningens uppfattning får beslut om tillstånd enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 emellertid anses ha varit en del av besluten om odlingstillstånd när tillstånd enligt förordningen krävts. Utredningen är av uppfattningen att odlingsstillstånden, i den del de innehåller beslut om tillstånd enligt EU-förordningen, även fortsättningsvis bör gälla. En bestämmelse med sådan innebörd bör enligt utredningens uppfattning tas in i övergångsbestämmelserna till ändringarna i fiskeförordningen.

När kravet på odlingstillstånd har tagits bort i fiskelagstiftningen kommer ändamålet med en tillståndsansökan och ett överklagande av ett beslut som rör odlingstillstånd som huvudregel att förfalla, vilket medför att ärendet eller målet kan avskrivas. Det kan under en övergångsperiod även uppstå vissa praktiska frågor hos tillsynsmyndigheterna och/eller överprövningsinstanserna. Hanteringen bör vara beroende av omständigheterna i varje enskilt fall och enligt utredningens uppfattning bör dessa frågor lösas inom ramen för rättstillämpningen. De provningar av odlingstillstånd som innefattar en provning av tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 och som är pågående vid tiden för ikraftträdandet, antingen hos länsstyrelsen eller hos en överprövande instans, bör enligt utredningens uppfattning lämnas över till de instanser som ska göra provningar eller överprövningar efter ikraftträdandet. Utredningen föreslår att det tas in en övergångsbestämmelse i den föreslagna förordningen, som tydliggör att länsstyrelsen ska lämna över ärenden om tillstånd enligt artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 till Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen ser dock inget behov av ytterligare övergångsbestämmelser som tydliggör att Jordbruksverket ska lämna över ärenden som rör överprövning till förvaltningsrätten, eftersom detta följer av allmänna rättsprinciper.

För att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna uppfylla skyldigheterna angående förteckning och register enligt artikel 2.7 och 23 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 behöver Havs- och vattenmyndigheten få information från länsstyrelsen, som tidigare handlagt odlingstillstånden där viss provning kopplat till EU-förordningen gjorts. Enligt utredningens uppfattning bör länsstyrelsen i samband med ikraftträdandet gå igenom meddelade odlingstillstånd som då är gällande och till Havs- och vattenmyndigheten lämna över uppgifter i ärendena som rör främmande och lokalt frånvarande arter, som Havs- och vattenmyndigheten behöver för att kunna uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Utredningen bedömer att sådant överlämnande kan ske med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 1 h § fiskeförordningen.

13.2.2 Övergångsbestämmelser kopplat till ändringarna i miljöbalken och miljöprövningsförordningen

Förslag: Ärenden om tillstånd till vattenverksamhet för anläggningar som efter ikraftträdande omfattas av 11 kap. 11 § 2 miljöbalken och som har inletts före lagens ikraftträdande men ännu inte avgjorts, ska handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Detta ska regleras i övergångsbestämmelser till lagen om ändring av miljöbalken.

För verksamheter som påbörjats före ikraftträdandet och som inte omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken, men som blir anmälningspliktiga genom ändringen i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen ska följande gälla. Verksamhetsutövaren ska senast den 1 januari 2027 ge in anmälan till tillsynsmyndigheten. Verksamheten får efter det fortsätta att bedrivas om inte tillsynsmyndigheten beslutar något annat. Detta ska regleras i övergångsbestämmelser till förordningen om ändring i miljöprövningsförordningen.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.7.4 att bestämmelsen om undantag från tillståndsplikt för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken, som i dag undantar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, ska ändras så att utförande av anläggningar för allt vattenbruk omfattas av undantaget. Utredningen föreslår vidare i avsnitt 10.7.5 att det ska införas en ny bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen. Enligt bestämmelsen ska anmälningsplikt gälla för vattenbruk i anläggningar i vattenområden och för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur, dvs. de vattenbruk som, oavsett organism, bedrivs i anläggningar i vattenområden och de övriga vattenbruk som myndigheterna i dag kräver odlingstillstånd för.

Utredningen föreslår att det ska tas in en övergångsbestämmelse rörande ändringen i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken. Enligt utredningens uppfattning bör ärenden om tillstånd till vattenverksamhet för anläggningar som efter ikraftträdande omfattas av undantaget i 11 kap. 11 § 2, och som har inletts före lagens ikraftträdande men ännu inte avgjorts, handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser. Detta eftersom den som har ansökt om tillstånd för verksamheten får anses

ha en befogad förväntan att ansökan prövas med hänsyn till de kostnader och tid som kan ha lagts ned vid ansökan och handläggning och det faktum att tillstånd om vattenverksamhet får rättskraft. Utredningen beaktar vid den bedömningen att verksamhetsutövaren dels har möjlighet att återkalla en ansökan, dels har möjlighet att, efter ändringen i lagstiftningen, ansöka om frivilligt tillstånd för verksamheten enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

Utredningen föreslår vidare att det ska tas in en övergångsbestämmelse om vad som ska gälla för verksamheter som påbörjats före ikraftträdandet och som inte omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken, men som blir anmälningspliktiga genom ändringen i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen. Enligt utredningens uppfattning ska verksamhetsutövaren senast den 1 januari 2027, dvs. ett år efter det att ändringarna trätt i kraft, ge in anmälan till tillsynsmyndigheten. Verksamheten får efter det fortsätta att bedrivas om inte tillsynsmyndigheten beslutar något annat.

De verksamhetsutövare som vid ikraftträdandet bedriver verksamhet som inte har tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken, och vars verksamhet blir anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet genom ändringen, bör enligt utredningens uppfattning få viss tid på sig att ge in en anmälan. Enligt utredningens uppfattning bör ett år vara en lämplig tid för sådan omställning. Verksamheten bör få fortsätta att bedrivas till dess tillsynsmyndigheten bestämmer annat. Utredningen noterar i sammanhanget att tillsynsmyndigheten även före verksamheten är anmäld har möjlighet att ingripa mot den med stöd av tillsynsbestämmelserna i miljölagstiftningen.

14 Konsekvenser av utredningens förslag

14.1 Problemet och utredningens förslag på lösning

14.1.1 Översiktlig problembeskrivning och nollalternativet

Sverige har goda förutsättningar för vattenbruk och vattenbruk är en framtidsbransch som kan skapa jobb och tillväxt i hela landet. Det kan även bidra till att hållbarhetsmål nås och att landet får en ökad tillgång till bl.a. fisk, skaldjur, musslor och alger, vilket stärker Sveriges försörjningsförmåga.

Trots de goda förutsättningarna för vattenbruk i Sverige är ökningen i produktion svag och nyetableringar i landet relativt få. En anledning till detta är att regelverket för vattenbruket är komplext och involverar prövningar enligt olika lagstiftningar och av olika myndigheter. I Jordbruksverkets och Havs- och vattenmyndighetens handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026 anges bl.a. att såväl vattenbrukare som handläggare på berörda myndigheter upplever att det är svårt att få en god översikt över regelverket och processen från uppstart av vattenbruket till kontroll och tillsyn. Detta skapar komplexa, tidskrävande och kostsamma utredningar.

Riksdagen tillkännagav den 14 mars 2018 och den 18 mars 2020 för regeringen att regeringen bör se över regelverket för vattenbruk.¹ Enligt utskottet är regelverket för vattenbrukstillstånd och därtill själva tillståndsprocessen behäftade med problem, vilket hämmar möjligheterna till utveckling. Utskottet noterade särskilt att tillståndsprocessen för vattenbruk i dag är mycket lång. För att det långsiktigt ska vara möjligt att satsa på vattenbruk ansåg utskottet att tillståndsprocessen behöver kortas ned och tillstånden förlängas.

¹ Se Riksdagen (2018) och Riksdagen (2020).

Jordbruksverket fick under år 2018 i uppdrag av regeringen att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter. Jordbruksverket lämnade flera förslag till författningsändringar samt föreslog även ytterligare utredning angående införande av ”en väg in”, det vill säga en ökad samordning av prövning och tillsyn av vattenbruksverksamheter.

Det finns därför ett behov av att se över hur regelverket på vattenbruksområdet kan förenklas för att främja ett konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk samt uppfylla målen i livsmedelsstrategin och andra relevanta mål och strategier, såväl på EU-nivå som på nationell nivå. Det är samtidigt viktigt att regelförenklingar inte urholkar till exempel ett högt miljöskydd, smittskydd eller djurskydd.

14.1.2 Utredningens förslag på lösning

I syfte att bl.a. förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattas enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls har utredningen lämnat förslag på lösningar. Förslagen innebär bl.a. förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn. Utredningens förslag på lösningar är följande (för närmare information om respektive förslag hänvisas till de aktuella avsnitten):

- att regleringen avseende odlingstillstånd och bestämmelser som har samband med sådant tillstånd ska tas bort i fiskelagstiftningen, se avsnitt 10.5.1 och 10.5.3,
- att Havs- och vattenmyndigheten ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt rådets förordning (EG) 708/2007. Det ska med anledning av det göras ändringar i fiskelagstiftningen, se avsnitt 10.5,
- att bestämmelsen om undantag från tillståndsplikt för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken, som i dag undantar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, ska ändras så att utförande av anläggningar för allt vattenbruk omfattas av undantaget, se avsnitt 10.7.4,

- att det ska införas en ny bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen om anmälningsplikt för vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden. Anmälningsplikt ska enligt paragrafen även gälla för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Anmälningsplikten enligt paragrafen ska inte gälla om verksamheten är tillståndspliktig enligt 1 § eller anmälningspliktig enligt 2 §, se avsnitt 10.7.5,
- att Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag av regeringen att se över om gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt för fiskodling och övervintring av fisk i 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen ska ändras. I uppdraget ska även ingå att se över vilka andra vattenbruk än sådana som bedrivs i anläggningar i vattenområden som bör vara anmälningspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med Naturvårdsverket, se avsnitt 10.7.6,
- att fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår, inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan. En bedömning av miljöpåverkan ska i stället göras i varje enskilt fall. En ändring av miljöbedömningsförordningen ska därför göras, se avsnitt 10.7.7,
- att det ska införas en ny bestämmelse i 12 kap. miljöbalken om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattenbruk i fråga om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och om försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Det ska också införas en ny förordning om miljöhänsyn i vattenbruk som ska innehålla ett bemyndigande till Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och om försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Det ska också göras en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken i syfte att föreskrifterna ska kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft, se avsnitt 10.7.8,
- att Jordbruksverket ska ansvara för en digital kontaktpunkt för vattenbruk där det ska tillhandahållas generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk samt direktlänkar till vägledning och specifik information om vissa provningar som kan aktualiseras vid uppstarten av en vattenbruksverksamhet.

Havs- och vattenmyndigheten ska bistå Jordbruksverket i arbetet med kontaktpunkten genom att på den egna webbplatsen tillhandahålla uppdaterad vägledning och specifik information om vissa angivna tillstånd och anmälningar. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk, se avsnitt 11.3.2,

- att Tillväxtverket ska ansvara för att utveckla webbplatsen verk-samt.se så att checklistan för att starta vattenbruk med tillhörande guide anpassas till den digitala kontaktpunkten och innehåller direktlänkar till den. Detta ska hanteras inom ramen för ett uppdrag från regeringen, se avsnitt 11.3.2,
- att Jordbruksverket ska ansvara för att ta fram generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk. Jordbruksverket ska inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i arbetet med att ta fram vägledning och information. Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ska ansvara för att tillhandahålla vägledning och specifik information om vissa angivna provningar. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk, se avsnitt 11.3.3,
- att Jordbruksverket ska ansvara för att tillhandahålla utbildning till andra myndigheter och kommuner om förfarandet för att starta vattenbruk. Jordbruksverket ska ta fram utbildning och i det arbetet inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk, se avsnitt 11.3.4, och
- att Jordbruksverket ska ges i uppdrag av regeringen, att som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna, samarbeta samt ta fram vägledning och genomföra utbildningsinsatser i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av vattenbruksverksamheter enligt följande lagar: miljöbalken, epizootilagen, zoonoslagen, lagen om provtagning på djur, m.m., lagen om kontroll av husdjur, m.m. och djurskyddslagen, se avsnitt 11.5.2.

Nollalternativ – Inga ändringar görs

Ett nollalternativ innebär att nuvarande reglering bibehålls och att det inte görs några ändringar i nu gällande lagstiftning samt att något samarbete i frågor om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som utredningen har föreslagit inte kommer till stånd. Inte heller de regeringsuppdrag som utredningen föreslagit avseende uppdatering av tjänster på verksamt.se eller översyn av gränser för anmälning- och tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet kommer genomföras. Effekten av ett sådant alternativ skulle vara att det inte blir några förenklingar i nuvarande regelverk när det gäller tillståndsgivning och annan prövning. Det skulle även innebära risk för att tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet inte blir effektivare, att det fortsatt är långa handläggningstider samt att det sker dubbelprövning och att beslut som fattas enligt olika regelverk står i strid med varandra, samt att det inte blir en mer likartad regel-tillämpning.

14.2 Berörda verksamheter och aktörer

Vattenbruket berör samhället på flera olika sätt och olika mycket. Utredningen kommer i huvudsak att fokusera på följande grupper:

- Enskilda
- Företag
 - Vattenbruksföretag i Sverige
 - Medlemsorganisationer
 - Advokat- och juristbyråer samt andra konsultföretag
 - Övriga företag
- Myndigheter och kommuner

14.2.1 Enskilda

Många enskilda kommer påverkas av utredningens förslag. Det är främst i rollen som konsumenter men de kan även vara berörda i olika prövningsprocesser och kan anses ha rätt att överklaga vissa beslut,

t.ex. såsom fastighetsägare vars fastighet berörs av en verksamhet. Utredningen kommer redogöra för förslagets konsekvenser för enskilda i avsnitt 14.13 nedan.

14.2.2 Företag

Det finns ett antal olika företag som berörs av utredningens förslag. Utredningen redogör för dessa företag nedan. Av dessa företag bedömer utredningen att det är vattenbruksföretagen, dvs. företag som bedriver vattenbruk,² som utredningens förslag främst kan få effekter av betydelse för, bl.a. vad gäller företagens arbetsförutsättningar. Utredningen kommer därför att närmare redogöra för konsekvenserna av utredningens förslag för vattenbruksföretagen i kommande avsnitt. Vad gäller övriga företag bedömer utredningen att de kan beröras av förslagen men däremot bör förslagen inte ge effekter av betydelse för dem. Utredningen kommer därför endast översiktligt redogöra för de företagen nedan.

Vattenbruksföretag i Sverige

De företag som främst berörs av utredningens förslag är vattenbruksföretag. Den svenska vattenbruksbranschen är i dag relativt liten men kommer sannolikt växa inom de närmaste åren. Här kan nämnas att det bl.a. pågår utredningar och diskussioner kring samexistens mellan havsbaserad vindkraft och vattenbruk.³ I juni 2023 tecknades t.ex. en avsiktsförklaring mellan två företag för att utreda möjligheterna till storskalig odling av blåmusslor vid en planerad havsbaserad vindkraftspark mellan Gotland och Öland. Den svenska vattenbruksbranschen och hållbar utveckling av branschen beskrivs närmare i avsnitt 3.4 och 3.5.

Den officiella statistiken avseende vattenbruk är begränsad. Det är Jordbruksverket som ansvarar för den officiella statistiken inom jordbruks- samt vattenbruksområdet.⁴ Varje år genomförs undersökningen "Vattenbruk" av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag

² Se avsnitt 10.7.2 för en definition av vattenbruk.

³ Se Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/publikationer/2023-03-01-samexistens-mellan-havsbaserad-vindkraft-yrkesfiske-vattenbruk-och-naturvard.html>, s. 7.

⁴ Se 1 § förordning (2001:100) om den officiella statistiken samt bilagan till förordningen.

av Jordbruksverket. Det är en årlig undersökning som vänder sig till företag i Sverige som bedriver vattenbruk. Information om företagen hämtas från Jordbruksverkets centrala vattenbruksregister (CVR)⁵. Det innebär att statistiken utgörs av anläggningar som är registrerade och i vissa fall godkända enligt EU:s djurhälsoförförordning. Utöver de företagen lägger SCB även till ett antal vattenbruk som odlar alger.⁶ Rapporten för år 2022 publicerades den 31 augusti 2023.⁷ Utredningen kommer främst utgå från statistiken i den rapporten, i fråga om statistik för berörda företag, samt i viss mån från uppgifter inhämtade direkt från Jordbruksverket.

Vattenbruksföretag och anläggningar

År 2022 var det i Sverige 91 företag som bedrev vattenbruk på cirka 140 anläggningar.⁸ Det är en minskning från år 2021, då det var 105 företag som bedrev vattenbruk på 150 anläggningar. År 2021 hade 94 företag färre än tio anställda och en årsomsättning som inte översteg 2 miljoner euro. Resterande elva företag hade under 50 anställda och en årsomsättning som inte översteg 10 miljoner euro. Utifrån antalet anställda och vilken årsinkomst företagen hade bör 94 företag definieras som mikroföretag och elva företag som små företag.⁹ Jordbruksverket har ännu inte fått uppgifter angående företagens storlek för år 2022 men enligt uppgift från Jordbruksverket var det sannolikt i vart fall två medelstora företag¹⁰.

Av det totala antalet vattenbruksanläggningar år 2022 var, enligt uppgift från Naturvårdsverket, 54 anläggningar tillståndspliktiga en-

⁵ Det finns ingen fullständig överensstämmelse mellan krav på sådan registrering och godkännande och krav på odlingstillstånd, som hanteras av länsstyrelsen.

⁶ Enligt uppgift från SCB lades det för år 2022 till cirka fyra företag som odlade alger.

⁷ Jordbruksverkets webbplats: <https://jordbruksverket.se/5.3d68e06818a38d83256161f1.html#h-Sociala-och-ekonomiska-förhållanden>.

⁸ Detta avser aktiva anläggningar, dvs. anläggningar där det förekommit produktion till försäljning under referensåret. Anläggningar som endast använts för egen konsumtion ingår inte i statistiken.

⁹ Av artikel 2.2 i bilagan till Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag framgår att små företag definieras som företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år. Enligt artikel 2.3 i samma bilaga definieras mikroföretag som företag som sysselsätter färre än tio personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro per år.

¹⁰ Företag som sysselsätter från 50 personer men färre än 250 personer och vars årsomsättning inte överstiger 50 miljoner euro eller vars balansomslutning inte överstiger 43 miljoner euro per år (se artikel 2 i Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag).

ligt 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen och nio anläggningar var anmälningspliktiga enligt 3 kap. 2 § miljöprövningsförordningen. Enligt Naturvårdsverket är emellertid uppgiften om antalet anmälningspliktiga vattenbruksanläggningar sannolikt underskattad.

År 2022 fanns det i 143 kommuner en eller flera registrerade vattenbruksanläggningar som aktivt bedrev vattenbruk. Av dessa anläggningar producerade

- 55 anläggningar matfisk,
- 57 anläggningar sättfisk,¹¹
- 1 anläggning matkräftor,
- 1 anläggning sättkräftor,
- 23 anläggningar musslor, och
- 3 anläggningar ostron.

Som angetts ovan bedrev dessutom fyra företag verksamhet som bestod i odling av alger. Den totala produktionen av matfisk skattades till 9 500 ton, sättfisk till 900 ton och musslor till 2 300 ton.

I fråga om saluvärdet (exkl. moms) för produktion för konsumtion respektive utsättning år 2022, erhöles inte uppgifter om saluvärdet av alla uppfödare eller odlare. Vissa anläggningars produktionsvärden har av SCB därför beräknats per art genom att kvantitetsuppgifter har multiplicerats med genomsnittligt saluvärde per ton utifrån faktiskt redovisade uppgifter. Det framräknade totala saluvärdet för produktion för konsumtion beräknades av SCB till 635 miljoner kronor. Det framräknade totala saluvärdet av sättfisk- och sättkräftsproduktion uppgick till 72 miljoner kronor.

Sysselsatta inom vattenbruksföretag

År 2022 uppskattades antalet sysselsatta inom vattenbruksföretag till cirka 416 personer, varav cirka 26 procent var sysselsatta företagare/ägare. Av samtliga sysselsatta var 80 procent män och 20 procent

¹¹ I rapporten är sättfisk och sättkräftor sådan fisk och kräftor som har satts ut i naturvatten eller in på en annan uppfödning för att växa till. Den här produktionen avser den del som levererats utanför matfiskproduktionen. Fisk och kräftor som hållits kvar i uppfödning, överförts till annan uppfödning eller förts över till nästa produktionsår, ingår inte i statistiken.

kvinnor. Vidare var cirka sju procent mellan 15–24 år, cirka 32 procent var mellan 25–39 år och cirka 53 procent var mellan 40–64 år. Det var cirka 62 procent som hade en gymnasieutbildning och cirka 23 procent hade en universitetsutbildning.

Medlemsorganisationer

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 3.4.2 finns det i Sverige ett antal olika vattenbruksorganisationer som verkar för svenska vattenbruksföretag och som bl.a. har vattenbruksföretag som medlemmar. Utredningens förslag kommer indirekt påverka dessa organisationer, eftersom förslagen kommer få effekter av betydelse för deras medlemmar.

Tre av dessa organisationer är Matfiskodlarna, Recirkfisk PO och SVoS, vilka beskrivs nedan. Det finns dock ett antal vattenbruksföretag som inte är anslutna till någon av dessa organisationer. Det saknas dock uppgift om hur många företag som inte är anslutna till någon vattenbruksorganisation.

Matfiskodlarna

Organisationen är en branschorganisation för svenska fiskuppfödare. För närvarande är nio företag medlemmar i organisationen, varav två företag definieras som stora och sju företag definieras som små. Medlemsföretagen bedriver verksamhet lokaliserade i nio län och 27 kommuner och har tillsammans cirka 35 olika uppfödningsanläggningar som består av både uppfödningar i kasse och landbaserade anläggningar.

Recirkfisk PO

Recirkfisk är en producentorganisation för vattenbruk med fokus på uppfödning eller odling i recirkulerande vattenbrukssystem. Sju företag är för närvarande medlemmar i organisationen och alla företag definieras som små företag. Medlemsföretagen bedriver verksamhet i sex län och sju kommuner.

SVoS

SVoS är en branschförening för de företag som föder upp, odlar eller skördar vilda musslor, ostron, alger och andra marina råvaror i havet eller på land. Även företag som processar och förädlar dessa råvaror ingår i föreningen samt de som förmedlar kunskap i form av evenemang och liknande. Av medlemsföretagen är det åtta företag som föder upp eller odlar vattenbruksorganismer, tre företag som skördar vilda bestånd och lika många processar och förädlar produkter. Alla medlemsföretag definieras som små företag. Företagen är lokaliserade i två regioner och sju kommuner.

Konsultföretag samt advokat- och juristbyråer

Det finns flera teknik- och miljökonsultföretag samt advokat- och juristbyråer som i dag hjälper vattenbruksföretagen med olika ansökningar och anmälningar till olika myndigheter.¹² Utredningens förslag om ändringar i fiske- och miljölagstiftningen samt vägledningar och utbildningar kommer sannolikt påverka dessa konsulter och jurister, och kan eventuellt innebära att de inte anlitas i samma utsträckning. Det är emellertid ett relativt komplext underlag som fortsatt behöver tas fram av företagen vid olika anmälningar och ansökningar och det är svårt för företagen att ha anställda som kan göra allt det jobbet. Sannolikt kommer därför konsulterna och juristerna även fortsatt behöva anlitas av företagen.

Konsulter och jurister kan ibland också behöva anlitas för att delta vid samt bistå med underlag inför och efter tillsyns- och/eller kontrollbesök från olika myndigheter. Företagen kan även av olika orsaker vilja överklaga tillsynsbeslut och även då kan konsulter och jurister¹³ behöva anlitas. Om utredningens förslag avseende samarbete skulle innebära att det blir färre tillsyns- och/eller kontrollbesök så skulle dessa konsulter och jurister kunna påverkas, genom att de inte behöver anlitas lika ofta. Om förslagen i förlängningen emellertid skulle innebära att det blir fler vattenbruksanläggningar skulle det däremot kunna finnas ett större behov av att anlita konsulter och jurister.

¹² För att förenkla läsningen har vi valt att i den fortsatta framställningen benämna teknik- och miljökonsulter som konsulter samt jurister och advokater som jurister.

¹³ Det kan vara advokater eller biträdande jurister vid advokatbyråer eller jurister från juristfirmor.

Sammantaget skulle konsulter och jurister initialt kunna påverkas av förslagen genom att det kan bli färre uppdrag från företagen men om fler vattenbruk startas kan det i förlängningen resultera i att de får fler klienter.

Övriga företag

Om förslagen leder till att det blir fler vattenbruk så skulle det i sin tur kunna påverka t.ex. de företag som säljer, levererar, monterar och underhåller utrustning till vattenbruk. Vidare skulle förslagen även kunna påverka de företag som säljer råvaror och annat material som används i produktionen, t.ex. foder, samt transportörer som levererar produkter och annat till och från anläggningarna. Det skulle dessutom kunna påverka de företag som sätter ut vattenbruksorganismer i miljön eller använder vattenbruksorganismer i sin produktion av andra produkter, t.ex. i kosmetika, förädlar vattenbruksorganismer eller säljer produkter direkt från vattenbruken, t.ex. som livsmedel.

I framtiden är det möjligt att det kan utvecklas nya möjligheter för vattenbruken i fråga om restströmmar. Utredningen noterar i sammanhanget att det av bioekonomiutredningens direktiv bl.a. framgår att förslaget till en nationell bioekonomistrategi bör, när det t.ex. gäller fiskerinäringarna, behandla restströmmar inom produktion som inte direkt går till livsmedel, med fokus på ökad förädling.¹⁴

14.2.3 Myndigheter och kommuner

Förslagen berör framför allt de myndigheter och kommuner som har uppdrag gällande provning, tillsyn och kontroll av vattenbruksverksamheter enligt olika regelverk. Det handlar främst om Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna. Se kapitel 6 och 7 för en närmare redogörelse kring dessa myndigheters och kommuners uppdrag.

¹⁴ Regeringsbeslut den 17 juni 2022, dir. 2022:77.

14.2.4 Domstolarna

Förslagen berör de domstolar som i dag prövar mål rörande odlings-tillstånd samt de domstolar som prövar mål rörande miljöfarlig verksamhet och mål rörande vattenverksamhet. Det handlar därmed om förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen samt mark- och miljödomstolarna, Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen.

14.3 Utredningens utgångspunkter vid beräkning av kostnader

Utredningen kommer i fråga om uppgifter om antalet vattenbruksanläggningar m.m. utgå från rapporten ”Vattenbruk” för år 2022, se avsnitt 14.2.2, samt uppgifter från Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Vad gäller tidsåtgång för olika aktiviteter kommer utredningen bl.a. utgå från uppgifter från Tillväxtverkets databas ”Malin”,¹⁵ om det inte finns skäl att utgå från andra uppgifter. Med hänsyn till att uppgifterna i Malin är från år 2012 och därför kan vara inaktuella, bör de enligt Tillväxtverket användas med stor försiktighet. De ger dock en fingervisning om vilken tid olika aktiviteter tar. Utredningen kommer därför utgå från de uppgifterna samt från uppgifter som har erhållits från Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna och företrädare för vattenbruksbranschen om tidsåtgång.

Utredningen har i fråga om lönekostnader utgått från SCB:s statistik för genomsnittlig månadslön för år 2022 och för att räkna ut företagens administrativa kostnader har utredningen utgått från Tillväxtverkets beräkningsguide ”Ekonomiska effekter av nya regler”.

¹⁵ Uppgifterna kommer från en nollbasvärdering som genomfördes år 2012. Databasen lades dock ner år 2022 men Tillväxtverket har sparat väsentliga uppgifter ifrån databasen angående tidsåtgång för olika aktiviteter på Excellfiler. Det är från dessa filer som utredningen har fått uppgifter.

14.4 Utredningens förslag avseende odlingstillstånd samt ändringar i miljölagstiftningen

Utredningen föreslår att regleringen avseende odlingstillstånd och bestämmelser som har samband med sådant tillstånd ska tas bort i fiskelagstiftningen, se avsnitt 10.5.1 och 10.5.3.

Utredningen föreslår därtill att bestämmelsen om undantag från tillståndsplikt för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken, som i dag undantar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, ska ändras så att utförande av anläggningar för allt vattenbruk omfattas av undantaget, se avsnitt 10.7.4. Utredningen föreslår också att det ska införas en ny bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen om anmälningsplikt för vattenbruk som bedrivs i anläggningar i vattenområden. Anmälningsplikt ska enligt paragrafen även gälla för andra vattenbruk som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Anmälningsplikten enligt paragrafen ska inte gälla om verksamheten är tillståndspliktig enligt 1 § eller anmälningspliktig enligt 2 §, se avsnitt 10.7.5. Vidare föreslår utredningen att fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår, inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan. En bedömning av miljöpåverkan ska i stället göras i varje enskilt fall, se avsnitt 10.7.7. Slutligen föreslår utredningen att det ska införas en ny bestämmelse i 12 kap. miljöbalken om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattenbruk i fråga om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och om försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Det ska också införas en ny förordning om miljöhänsyn i vattenbruk som ska innehålla ett bemyndigande till Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden och försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Det ska också göras en ändring i 24 kap. 1 § miljöbalken i syfte att föreskrifterna ska kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft, se avsnitt 10.7.8.

14.4.1 Kostnader och konsekvenser för företag

Utredningens förslag innebär att vattenbruksverksamheter kommer prövas enligt samma regelverk när det kommer till påverkan på andra vattenlevande organismer och miljön i övrigt. För dessa vattenbruk

kommer samma bestämmelser som utgångspunkt att gälla för provning och rätttegångskostnader. Provningen kommer i mindre utsträckning vara beroende av vilken organism som föds upp eller odlas i vattenbruket.

I det följande beskrivs de administrativa konsekvenserna avseende utredningens förslag om odlingstillstånd följt av de administrativa konsekvenserna avseende utredningens förslag om ändringar i miljölagstiftningen. Därefter görs en sammanvägd bedömning av de administrativa kostnaderna avseende dessa förslag. Efter det beskrivs förslagets påverkan på konkurrensförhållanden samt om särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av förslagen. Slutligen beskrivs vilken annan påverkan förslagen kan få på företagen.

Administrativa kostnader avseende utredningens förslag om odlingstillstånd m.m.

Att odlingstillståndet tas bort kommer innebära minskade kostnader för vattenbruksverksamheterna. Det kommer påverka företagens administrativa kostnader, eftersom det blir ett tillstånd mindre för företagen att söka. På samma sätt behöver inte heller företagen som vill göra större förändringar i ett befintligt tillstånd på nytt ansöka om odlingstillstånd. Förslaget kommer även innebära att det inte kommer bedrivas någon tillsyn enligt fiskelagstiftningen kopplat till bestämmelserna om odlingstillstånd. Samtliga dessa omständigheter innebär minskade kostnader för företagen.

Tillståndsprövningen

Eftersom Jordbruksverket inte meddelat föreskrifter om avgiftsuttag så tar länsstyrelserna inte ut någon avgift för att pröva en ansökan om odlingstillstånd. Trots det uppstår det administrativa kostnader för företagen i samband med att de ansöker om odlingstillstånd. Det blir bl.a. kostnader för att upprätta en ansökan om odlingstillstånd, för kontakt med länsstyrelsen, för att besvara eventuella kompletteringar, för att hantera en eventuell överklagan av beslut om odlingsstillstånd, osv. Utredningen har valt att gå in närmare på alternativen att företagen upprättar ansökan själva jämfört med om de anlitar konsulter eller jurister.

Företaget upprättar ansökan själv

Enligt databasen Malin tar det totalt 110 min för fiskuppfödare att ansöka om odlingstillstånd, vilket motsvarar cirka 1,83 timmar. Som angetts tidigare måste den tidsangivelsen användas med stor försiktighet.

Enligt företrädare för vattenbruksbranschen tar det cirka 30–50 timmar för en konsult eller jurist att upprätta en ansökan om odlingsstillstånd, vilket enligt utredningens uppfattning låter som en rimlig tidsåtgång. Utredningen kommer därför utgå från att det tar 30–50 timmar för konsulter och jurister att upprätta ansökan. Ansökan kan emellertid även upprättas av en företagare själv, helt eller delvis. Enligt företrädare för vattenbruksbranschen kan det variera vem på företagen som upprättar en ansökan om odlingstillstånd. Det kan t.ex. vara produktionsansvarig, platschef eller administrativt ansvarig för uppfödningen samt miljöansvarig.¹⁶ Tidsåtgången kan också bero på erfarenhet hos personen som upprättar ansökan. Det är flera olika faktorer som har betydelse för tidsåtgången, varför det är svårt att närmare ange hur många timmar det kan ta för en företagare att fylla i en ansökan. Med hänsyn till den osäkerheten kommer utredningen utgå från att det tar samma tid för företagaren som för konsulter eller jurister, dvs. 30–50 timmar.

Av SCB:s lönestatistik framgår att den genomsnittliga månadslönen för produktionschefer inom tillverkning är 56 800 kronor, vilket innebär att timlönen är 355 kronor (56 800/160). För att erhålla den genomsnittliga lönenivån per timme ska timlönen sedan multipliceras med schablonvärdet 1,84.¹⁷ Den genomsnittliga lönenivån blir då cirka 653 kronor. Det innebär att den administrativa kostnaden för ansökan om odlingstillstånd därmed blir 19 590–32 650 kronor per anläggning¹⁸ och 2 742 600–4 571 000 kronor för samtliga anläggningar i Sverige.¹⁹

Med hänsyn till att det inte är säkert att det alltid är just den ovan angivna personalkategorin som upprättar ansökan om odlingstillstånd för vattenbruksföretagen har utredningen även jämfört med andra tjänstemän. Av SCB:s statistik framgår att den genomsnittliga

¹⁶ Det är framförallt de större företagen som har en särskild utsedd miljöansvarig.

¹⁷ Schablonen inkluderar semesterersättning, arbetsgivaravgifter samt en overheadkostnad, vilket är ett schabloniserat påslag om 25 procent av den övriga kostnaden (t.ex. lokaler, försäkringar m.m.).

¹⁸ 653 kronor × 30 timmar eller 653 kronor × 50 timmar.

¹⁹ 19 590 kronor × 140 anläggningar eller 32 650 kronor × 140 anläggningar.

månadslönen för tjänstemän inom den privata sektorn är 47 700 kronor, vilket innebär att timlönen är cirka 300 kronor. För att erhålla den genomsnittliga lönenivån per timme ska timlönen sedan multipliceras med schablonvärdet 1,84. Den genomsnittliga lönenivån blir då 552 kronor. Den administrativa kostnaden för ansökan om odlingstillstånd blir därmed 16 560–27 600 kronor per anläggning²⁰ och 2 318 400–3 864 000 kronor för samtliga anläggningar i Sverige.²¹

Konsulter eller jurister upprättar ansökan för företaget

Vissa företag kan anlita konsulter vid ansökan om odlingstillstånd. Dessa har en timkostnad om cirka 500–1 800 kronor, beroende av om konsulterna är juniora eller seniora samt om de har någon särskild expertis. Alternativt kan företagen i stället anlita jurister, vilka har en timkostnad om cirka 1 500–5 000 kronor. Det innebär att om samma tid för ansökan som angetts ovan skulle användas skulle kostnaden per anläggning för konsulterna i fråga om ansökan i stället bli cirka 15 000–54 000 kronor (vid 30 timmar) eller 25 000–90 000 kronor (vid 50 timmar) och för juristerna 45 000–150 000 kronor (vid 30 timmar) eller 75 000–250 000 kronor (vid 50 timmar). Till den kostnaden tillkommer även tiden som behövs för företagen att ta fram underlag för ansökan.

De underlag som behöver tas fram rör bl.a. teknisk utformning av verksamheten. Det kan t.ex. vara uppgifter om vilka olika utformnings- och teknikval som ska göras, tex. i fråga om uppfödning i kassar behövs uppgifter om vilken storlek det ska vara på kassarna (djup och omkrets) och vilken typ av nät det ska vara till kassarna. För landbaserade uppfödningar kan det även vara fråga om uppgifter avseende vilka typer av tråg/bassänger, typer av ledningar och pumphar, m.m. det ska vara. Därtill kan det vara underlag avseende vilket utfodringssystem som ska väljas, vilken bedövning och vilka avlivningsmetoder som kommer användas, osv. Hur lång tid det tar för företagen att ta fram denna information beror bl.a. på om det är en helt ny anläggning eller om det är en anläggning som redan i dag har ett tillstånd. Det tar generellt längre tid första gången uppgifterna ska tas fram men det är svårt att uppskatta tiden det tar för företagen

²⁰ 552 kronor × 30 timmar eller 552 kronor × 50 timmar.

²¹ 16 500 kronor × 140 anläggningar eller 27 600 kronor × 140 anläggningar.

att ta fram uppgifterna eftersom det kan variera beroende på typen av verksamhet och vilken utrustning som valts osv. De uppgifter som behöver tas fram i dessa delar bör emellertid vara relativt lättillgängliga uppgifter för företagen, eftersom det är sådana uppgifter som företagen behöver ta fram när de bestämmer vilken typ av uppfödning som de vill driva. Även om företagen i viss mån kan behöva struktureras om uppgifterna inför en ansökan om tillstånd bör det inte röra sig om någon betydande tidsåtgång eller kostnad för företagen.

Överklagandeprocessen

Utöver kostnaden för själva ansökan skulle det även kunna bli kostnader om företag vill överklaga ett beslut om odlingstillstånd. Företagen kan även då behöva anlita jurister. Under år 2020–2022 överklagades fyra beslut avseende odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen till Jordbruksverket. Av dessa ärenden överklagades sedan tre av Jordbruksverkets beslut till förvaltningsrätten. Per augusti år 2023 hade det inkommit fyra överklaganden till Jordbruksverket. Det är svårt att ange hur många timmar som juristerna behöver lägga på att driva en överklagandeprocess. Varje ärende är unikt och tiden är bl.a. beroende av hur mycket skriftväxling m.m. som sker.

Med anledning av utredningens förslag om att odlingstillståndet ska tas bort kommer företaget besparas samtliga ovan angivna kostnader.

Tillsynen

Även efter företaget har beviljats tillstånd uppstår det kostnader för företaget. Det kan bl.a. uppstå kostnader till följd av rapporteringskrav kopplat till tillstånd. Det kan även uppstå andra administrativa kostnader till följd av att det genomförs tillsyn av verksamheten, t.ex. med anledning av tillsynsbesök och till följd av frågor som kan behöva besvaras.

Trots att länsstyrelsen inte tar ut någon avgift för sin tillsyn av verksamheter som bedrivs inom ramen för ett odlingstillstånd innebär tillsynen kostnader för företagen. Kostnaderna består främst av den arbetstid som anställda behöver lägga på att bistå länsstyrelsen vid tillsynsbesöket samt arbete inför och efter tillsynsbesöket.

Enligt uppgift från företrädare för vattenbruksbranschen blir vid tillsyns- och kontrollbesök vanligen en till två personer per anläggning upptagna i cirka två till åtta timmar, beroende bl.a. på vad det är för typ av besök. Inför och efter besöken blir också vanligen en till två personer upptagna i cirka två till åtta timmar. I det arbetet ingår t.ex. att ställa i ordning inför och efter besöket, att underlätta provtagningar, att göra ändringar i egenkontrollprogram, att kommunicera information från besök till kollegor, att uppdatera rutiner, att fylla i mallar erhållna från tillsyn, m.m. Utöver angiven personal kan dessutom miljöansvarig, fiskhälsoansvarig och områdeschef (beroende bl.a. av vilka anställda företaget har) bli involverade i tillsynsbesök genom information, utförande av begärda åtgärder, kontroll av diverse utrustning, dokument eller rutiner m.m. Uppskattningsvis uppgår denna tid till i snitt cirka en halv till två timmar per person och anläggning.

Enligt uppgift från företrädare för vattenbruksbranschen är det ofta produktionsansvarig och platschef som involveras vid tillsynen. Som angetts ovan framgår av SCB:s lönestatistik att den genomsnittliga månadslönen för produktionschefer inom tillverkning är 56 800 kronor. Om varje besök skulle omfatta totalt 9,5 till 38 timmars arbete²² skulle det innebära en total kostnad om cirka 6 204–24 814 kronor²³ per anläggning och tillsynsbesök. I snitt blir det cirka ett sådant tillsynsbesök per år, vilket innebär att det därmed blir en administrativ kostnad om cirka 868 560–3 473 960 kronor för samtliga anläggningar i Sverige²⁴.

Om det, precis som ovan, i stället skulle vara en tjänsteman med genomsnittlig månadslön inom den privata sektorn skulle den genomsnittliga månadslönen vara 47 700 kronor. Det skulle innebära att den totala kostnaden skulle uppgå till cirka 5 244–20 976 kronor²⁵ per anläggning och tillsynsbesök samt och den administrativa kostnaden skulle bli cirka 734 160–2 936 640 kronor för samtliga anläggningar i Sverige.²⁶

²² Beräknat på att det tar 4–16 timmar för besöket för två personer (dvs. två till åtta timmar per person), 4–16 timmar avseende för- och efterarbete för två personer (dvs. två till åtta timmar per person) samt 1,5–4 timmars för- och efterarbete för tre personer (dvs. en halv till två timmars arbete per person).

²³ $653 \times 9,5$ och 653×38 .

²⁴ $6\,204 \text{ kronor} \times 140 \text{ anläggningar}$ eller $24\,814 \text{ kronor} \times 140 \text{ anläggningar}$.

²⁵ $552 \times 9,5$ och 552×38 .

²⁶ $5\,244 \text{ kronor} \times 140 \text{ anläggningar}$ eller $20\,976 \text{ kronor} \times 140 \text{ anläggningar}$.

Sammantaget innebär det att den administrativa kostnaden för företagen i fråga om tillsyn sannolikt ligger inom spannet 734 160 kronor till 3 473 960 kronor för samtliga anläggningar i Sverige. Även detta är en kostnad som genom förslaget kommer besparas företagen.

Administrativa kostnader avseende utredningens förslag om ändringar i miljölagstiftningen

Anmälan om miljöfarlig verksamhet

De föreslagna ändringarna medför att den administrativa bördan kan komma att öka för vissa vattenbruksverksamheter samtidigt som den sannolikt kommer att minska för andra. Det är den kommunala nämnden som enligt huvudregeln prövar anmälan om miljöfarlig verksamhet. Med hänsyn till att kommunerna har möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter är det avgifter som skulle kunna påföras samtliga vattenbruksverksamheter som anmäler miljöfarliga verksamheter, se vidare under avsnitt 14.4.2. Nedan beskriver vi vilken inverkan förslagen kan få på olika vattenbruksverksamheter utifrån vilka krav som i dag kan ställas på prövning enligt fiske- och/eller miljölagstiftningen.

Vattenbruksverksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som är tillståndspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd

För de verksamheter som i dag klassas som tillståndspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms det bli minskade kostnader.²⁷ De verksamheter som berörs är uppfödningar och odlingar av andra organismer än fisk, blötdjur och kräftdjur i anläggningar i vattenområden, bl.a. alger och sjöpungr.²⁸ I Sverige bedriver i dag cirka fyra företag kommersiell

²⁷ Se avsnitt 6.2.5–6.2.7 och 10.6.3.

²⁸ Enligt undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken är utförande av anläggning för odling av fisk, musslor eller kräftdjur undantagna kravet på tillstånd för vattenverksamhet. Länsstyrelsen i Västra Götaland har även bedömt att ostronodling omfattas av undantaget, trots att ostron inte nämns uttryckligen i lagstiftningen. Se även avsnitt 6.5.

odling av alger och uppfödning av sjöpungar bedrivs på någon eller några få anläggningar.

Vattenbruksverksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som är anmälningspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd

För de verksamheter som i dag klassas som anmälningspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms det bli ungefär motsvarande kostnader som i dag. De verksamheter som berörs är mindre uppfödningar och odlingar av andra organismer än fisk, blötdjur och kräftdjur i anläggningar i vattenområden, bl.a. alger och sjöpungar, se ovan.

Vattenbruksverksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet samt odlingstillstånd

För de verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som kräver både odlingstillstånd och tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet bedöms det bli minskade kostnader. De verksamheter som bedöms beröras är blötdjursodlingar i anläggningar i vattenområden som föder upp andra organismer än musslor.²⁹

Vattenbruksverksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden som varken anmäls eller tillståndsprövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet med stöd av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken och som inte heller kräver odlingstillstånd

Verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som använt sig av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken, och varken anmäls eller tillståndsprövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, och som inte heller har odlingstillstånd för verksamheten, bedöms få ökade kostnader. Detta eftersom de kommer behöva upprätta en

²⁹ I 11 kap. 11 § 2 miljöbalken undantas utförande av anläggning för odling av fisk, musslor eller kräftdjur från krav på tillstånd för vattenverksamhet.

anmälan om miljöfarlig verksamhet. De verksamheter som berörs bedöms främst vara mindre uppfödningar av andra organismer än fisk, blötdjur och kräftdjur, t.ex. alger och sjöpungar.

Verksamheter som har odlingstillstånd men inte varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet

Verksamheter som har odlingstillstånd men som varken varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet bedöms få samma eller ökade kostnader. De verksamheter som berörs är främst kräft- och blötdjursuppfödningar samt mindre fiskuppfödningar som förbrukar mindre än 1,5 ton foder per år.

Verksamheter som har odlingstillstånd och kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet men som inte varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet

Verksamheter som har odlingstillstånd och som kräver anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, men som inte krävt anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, och som nu kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, bedöms kostnaderna bli samma eller ökade. De verksamheter som berörs är främst kräft- och blötdjursuppfödningar samt mindre fiskuppfödningar som förbrukar mindre än 1,5 ton foder per år och som bedrivs på andra platser än i anläggningar i vattenområden.

Kostnader för att upprätta anmälan

Enligt företrädare för vattenbruksbranschen är det kostsamt söka tillstånd enligt miljöbalken, både i fråga om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. och för vattenverksamhet enligt 11 kap. En grov uppskattning från dem är att konsult- och juristkostnader kan uppgå till cirka två till sex miljoner kronor. Till det tillkommer den tid som personal vid företaget behöver lägga på att bistå i processen.

Det tillkommer dessutom kostnader om beslutet överklagas. Det kan vara kostsamt för företagen att anlita konsulter för att genomföra olika undersökningar i miljön, oavsett om det är på land eller i vatten.

Verksamhetsutövaren bör kunna upprätta en anmälan själv, i vart fall till viss del. Om det skulle finnas ett formulär och vägledning anpassad efter den specifika verksamheten, borde en verksamhetsutövare även kunna upprätta en anmälan själv, utan att den behöver kompletteras. Vid upprättandet av anmälan kan det vara svårt för verksamhetsutövare att göra miljöbedömningar. De kan även sakna kunskap om vilka myndigheter som har olika typer av information i olika frågor eller var myndigheterna har offentliggjort informationen osv. Det kan också vara svårt ange koordinater i rätt koordinatsystem eller upprätta kartunderlag, ritningar och situationsplaner m.m. Utredningens förslag om ökat stöd till vattenbrukare i form av en digital kontaktpunkt och vägledningar, se avsnitt 11.3.2 och 11.3.3, bör emellertid minska den administrativa bördan och underlätta för verksamhetsutövaren att själv kunna upprätta anmälan. Det pågår även ett uppdrag hos Tillväxtverket om att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, se avsnitt 11.2.3. Resultatet av uppdraget skulle också kunna innebära att verksamhetsutövares administrativa börda minskas samt att det blir lättare för dem att själva upprätta anmälan.

Det är svårt att ange hur många timmar som behövs för att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet. Enligt databasen Malin tar det emellertid cirka 80 timmar att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet. Enligt företrädare för vattenbruksbranschen tar det cirka 30–50 timmar att upprätta en anmälan. Det är dock beroende av vilka krav på innehåll som ställs, vilken erfarenhet företaget eller konsulten har samt om uppgifter som normalt ingår i ett samrådsunderlag krävs. Sett till dessa olika tidsangivelser utgår utredningen från att det tar cirka 50 timmar att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet. Det utgör det ungefärliga snittet av tiderna samt det högsta antalet timmar företrädare för vattenbruksbranschen angett. Om den genomsnittliga lönenivån för verksamhetsutövarna är 552 kronor, se ovan i avsnitt 14.4.1 för beräkningen, blir kostnaden 27 600 kronor per anläggning och 2 373 000 kronor för samtliga anmäl-

ningspliktiga anläggningar i Sverige.³⁰ För det fall företagen anlitar konsulter vid upprättande av anmälan bör konsultarvodena vara i samma spann som för tillståndspliktiga verksamheter, dvs. en timkostnad om cirka 500–1 800 kronor. Eventuellt skulle det kunna vara juniora konsulter som upprättar en anmälan och då bör timkostnaden vara i det lägre timarvodesspannet, dvs. närmare 500 kronor per timme. Alternativt kan företagen i stället anlita jurister, vilka har en timkostnad om cirka 1 500–5 000 kronor. Det innebär att om samma tid för ansökan om odlingstillstånd som angetts ovan skulle användas skulle kostnaden per anläggning för konsulterna i fråga om anmälan i stället bli cirka 25 000–90 000 kronor och för juristerna 75 000–250 000 kronor. För alla anläggningar i Sverige skulle det innebära en kostnad för konsulterna om cirka 2 150 000–7 740 000 kronor och för juristerna 6 450 000–21 500 000 kronor. Till den kostnaden tillkommer även tiden som behövs för företagen att ta fram underlag för anmälan. Det bör röra sig om samma typ av underlag som redogjorts för i avsnittet om administrativa kostnader avseende utredningens förslag om odlingstillstånd. På samma sätt bör det även här vara relativt lättillgängliga uppgifter för företagen, eftersom det är sådana uppgifter som företagen behöver ta fram när de bestämmer vilken typ av uppfödning eller odling de vill driva. Även om företagen i viss mån kan behöva strukturera om informationen inför en anmälan bör det därför inte heller här röra sig om någon betydande tidsåtgång eller kostnad för företagen.

Det kan vidare noteras att utredningens förslag om undantaget för tillståndsplikt för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken³¹ innebär att det kommer bli förändringar i fråga om fördelningen av rättegångskostnader. I ansökningsmål om miljöfarlig verksamhet står normalt vardera part sin egen rättegångskostnad³² medan en sökande i mål om vattenverksamhet riskerar att svara även för motpartens rättegångskostnad.³³ Utredningens förslag innebär att de verksamheter som i dag omfattas av krav på tillstånd för vattenverksamhet

³⁰ 552 kronor × 50 timmar × 86 anläggningar. År 2022 var det 91 företag som bedrev vattenbruk på cirka 140 anläggningar. Av dessa anläggningar var det 54 som var tillståndspliktiga enligt 3 kap. 1 § miljöprövningsförfordningen (se avsnitt 14.2.2). Det innebär att om alla övriga anläggningar kommer bli anmälningspliktiga blir det 86 anläggningar i Sverige som kommer vara anmälningspliktiga.

³¹ Dvs. att anläggningar för allt vattenbruk ska omfattas av undantaget.

³² 25 kap. 1 § miljöbalken.

³³ Se 25 kap. 2 § miljöbalken.

inte längre kommer riskera att behöva stå för motpartens rättegångskostnad. Det blir därmed potentiellt billigare för dessa verksamheter.

*Tillsyn*³⁴

Vattenbruksverksamheter som bedrivs i anläggningar
i vattenområden och som är tillståndspliktiga
vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd

För de verksamheter som i dag klassas som tillståndspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms det inte bli någon större förändring i fråga om tillsyn.³⁵ Dessa verksamheter bedöms därför få oförändrade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen. De verksamheter som berörs är uppfödningar och odlingar av andra organismer än fisk, blötdjur och kräddjur i anläggningar i vattenområden, bl.a. alger och sjöpungar.³⁶ I Sverige bedriver i dag cirka fyra företag kommersiell odling av alger och uppfödning av sjöpungar bedrivs på någon eller några få anläggningar.

Vattenbruksverksamheter som bedrivs i anläggningar
i vattenområden och som är anmälningspliktiga
vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd

För de verksamheter som i dag klassas som anmälningspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms det bli ungefär motsvarande tillsyn som i dag. Dessa verksamheter bedöms därför få oförändrade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen. De verksamheter som berörs är mindre uppfödningar och odlingar av andra organismer än fisk, blötdjur och

³⁴ Det kan noteras att tillsynen enligt miljöbalken ska vara riskbaserad, så att tillsynsinsatsen står i rimlig proportion till den påverkan som verksamheten kan orsaka. Det kan därför variera hur ofta och hur omfattande tillsynen blir för olika verksamheter, se vidare avsnitt 7.1.4.

³⁵ Se avsnitt 6.2.5–6.2.7 och 10.6.3.

³⁶ Enligt undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken är utförande av anläggning för odling av fisk, musslor eller kräddjur undantagna kravet på tillstånd för vattenverksamhet. Länsstyrelsen i Västra Götaland har även bedömt att ostronodling omfattas av undantaget, trots att ostron inte nämns uttryckligen i lagstiftningen. Se även avsnitt 6.5.

kräftdjur i anläggningar i vattenområden, bl.a. alger och sjöpungar, se ovan.

Vattenbruksverksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet samt odlingstillstånd

De verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som kräver både odlingstillstånd och tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet bedöms få mindre tillsyn. Dessa verksamheter bedöms därför få minskade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen. De verksamheter som bedöms beröras är blötdjursodlingar i anläggningar i vattenområden som föder upp andra organismer än musslor.³⁷

Vattenbruksverksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden som varken anmäls eller tillståndsprövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet med stöd av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken och som inte heller kräver odlingstillstånd

Verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som använt sig av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken, och varken anmäls eller tillståndsprövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, och som inte heller har odlingstillstånd för verksamheten, bedöms få mer tillsyn. Om verksamheterna även bedrivs yrkesmässigt kan krav tillkomma avseende egenkontroll, se nedan. Dessa verksamheter bedöms få ökade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen. De verksamheter som berörs bedöms främst vara mindre uppfödningar av andra organismer än fisk, blötdjur och kräftdjur, t.ex. alger och sjöpungar.

³⁷ I 11 kap. 11 § 2 miljöbalken undantas utförande av anläggning för odling av fisk, musslor eller kräftdjur från krav på tillstånd för vattenverksamhet.

Verksamheter som har odlingstillstånd men inte varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet

Verksamheter som har odlingstillstånd men som varken varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet bedöms få samma eller mer tillsyn. Om verksamheterna även bedrivs yrkesmässigt kan krav tillkomma avseende egenkontroll, se nedan. Dessa verksamheter bedöms därför få samma eller ökade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen. De verksamheter som berörs är främst kraft- och blötdjursuppfödningar samt mindre fiskuppfödningar som förbrukar mindre än 1,5 ton foder per år.

Egenkontroll

För de två sistnämnda verksamheterna ovan kan det bli en skillnad avseende kravet på verksamhetsutövarens egenrapportering. För verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken eller vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken och som bedrivs yrkesmässigt ska förordningen (1998:901) om verksamhetsutövare egenkontroll tillämpas. Enligt denna ska verksamhetsutövaren bl.a. ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning m.m. för drift och kontroll hålls i gott skick, för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön.³⁸ Verksamhetsutövaren ska vidare fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av dessa undersökningar och bedömningar ska också dokumenteras. Inträffar en driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, ska verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten om det.³⁹

³⁸ 5 § förordningen om verksamhetsutövare egenkontroll.

³⁹ 6 § förordningen om verksamhetsutövare egenkontroll. Se vidare i avsnitt 7.1.2.

Verksamheter som har odlingstillstånd och kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet men som inte varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet

Verksamheter som har odlingstillstånd och som kräver anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, men som inte krävt anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, och som nu kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, bedöms få samma eller mer tillsyn. Dessa verksamheter bedöms därför få samma eller ökade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen. De verksamheter som berörs är främst kraft- och blötdjursuppfödningar samt mindre fiskuppfödningar som förbrukar mindre än 1,5 ton foder per år och som bedrivs på andra platser än i anläggningar i vattenområden.

Ändring i fråga om bestämmelser om miljöbedömning

Enligt utredningens förslag ska fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår inte antas medföra betydande miljöpåverkan. En bedömning av miljöpåverkan ska i stället göras i varje enskilt fall.

Dessa verksamheter behöver i dag göra en specifik miljöbedömning när de ska tillståndsprövas, se avsnitt 6.2.3. Förslaget innebär en administrativ lättnad för verksamheterna men kan också anses innebära en större osäkerhet. Den verksamhetsutövare som bedömer att verksamheten har betydande miljöpåverkan bör kunna göra en specifik miljöbedömning även fortsättningsvis, såsom görs i dag.⁴⁰ Övriga verksamheter kommer antingen bedömas ha betydande miljöpåverkan eller inte, efter ett undersökningssamråd har genomförts. Om en verksamhet bedöms ha en betydande miljöpåverkan, behöver en specifik miljöbedömning göras. Om verksamheten inte bedöms ha betydande miljöpåverkan behöver endast en liten miljökonsekvensbeskrivning göras. Även om förslaget generellt innebär en lättnad för verksamheterna, bör det i vissa fall kunna leda till en försenad produktionsstart.

⁴⁰ Miljösamverkan Sveriges webbplats: <https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/handlaggarstod-samrad-6kap-mb.pdf>, s. 23.

I Naturvårdsverkets rapport från år 2017 framgår att det var 2 104 B-verksamheter som hade genomfört en fullständig miljökonsekvensbeskrivning.⁴¹ Vidare framgår av rapporten att dessa hade haft totala administrativa kostnader uppgående till 103 000 000–185 000 000 kronor.⁴² I snitt bör därför kostnaden för att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning m.m. för en av dessa verksamheter varit cirka 49 000–88 000 kronor. Kostnaden är sannolikt i underkant och rapporten togs fram före det att bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar ändrades.⁴³ Med hänsyn till osäkerheten kring kostnadens storlek, utgår utredningen ändå från det beloppet vid beräkning av konsekvenser av utredningens förslag. Enligt Naturvårdsverkets rapport skulle det nu aktuella förslaget innebära en kostnadsbesparing för verksamheterna på cirka 19 400 000–34 900 000 kronor.⁴⁴ Det skulle i sådana fall innebära att kostnaderna för dessa verksamheter i stället skulle vara cirka 68 100 000–165 600 000 kronor.⁴⁵ I snitt bör därför kostnaden för att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning m.m. för en av dessa verksamheter i stället bli cirka 32 400–78 700 kronor. Det skulle alltså innebära en besparing på cirka 9 300–16 600 kronor per verksamhet.⁴⁶

Av det totala antalet vattenbruksanläggningar år 2022 var, enligt uppgift från Naturvårdsverket, 54 anläggningar tillståndspliktiga enligt 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen, se avsnitt 14.2.2. Det är svårt att fastställa hur många av dessa anläggningar som skulle kunna bedömas inte ha betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket bedömde att verksamheterna i vissa eller många fall, dock inte de allra flesta, kan antas medföra betydande miljöpåverkan.⁴⁷ Även om utredningen inte närmare kan precisera hur många verksamheter det är, uppskattas förslaget, som angetts ovan, innebära en besparing för dessa verksamheter på cirka 9 300–16 600 kronor per verksamhet.

⁴¹ Naturvårdsverket (2017), bilaga 2, s. 16.

⁴² Naturvårdsverket (2017), bilaga 2, s. 17.

⁴³ Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2018.

⁴⁴ Naturvårdsverket (2017), bilaga 2, s. 23.

⁴⁵ $103\,000\,000 - 34\,900\,000 = 68\,100\,000$ och $185\,000\,000 - 19\,400\,000 = 165\,600\,000$.

⁴⁶ $88\,000 - 78\,700 = 9\,300$ och $49\,000 - 32\,400 = 16\,600$.

⁴⁷ Naturvårdsverket (2017), s. 33.

*Ändring i fråga om möjligheten att meddela föreskrifter
om miljöhänsyn i vattenbruk*

I dag finns det för vattenbrukets del föreskrifter om miljöskydd i fiskelagstiftningen. Utredningen har emellertid föreslagit att regleringen avseende odlingstillstånd och bestämmelser som har samband med sådant tillstånd ska tas bort i fiskelagstiftningen. Utredningens förslag innebär att det i stället kommer finnas möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruk. Enligt utredningens förslag bör dessa föreskrifter vara tillämpliga även för annat vattenbruk än sådant som i dag har ansetts omfattas av fiskelagstiftningens bestämmelser om odlingstillstånd, dvs. andra vattenbruk än sådana som föder upp fiskar, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur.

Utredningen bedömer att de föreslagna föreskrifterna skulle kunna underlätta vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken och kunna bidra till att prövningsprocessen blir mer effektiv och förutsägbar. Föreskrifterna kan ge en grund vid prövningen samt effektivisera och snabba på både prövning och tillsyn. Föreskrifter kan även minska bedömningsutrymmet och därmed skriftväxlingen. Enligt utredningens bedömning skulle förslaget därmed kunna leda till minskade administrativa kostnader för verksamheterna under prövningsprocesser och vid tillsyn. En ökad förutsägbarhet kan också leda till att fler vill investera i vattenbruk och att det därmed kan bli fler vattenbruk.

Samtliga vattenbruk kommer påverkas av utredningens förslag. Utredningen har ingen uppgift kring hur mycket verksamheterna kommer påverkas av förslaget. Utredningen bedömer dock att de verksamheter som inte omfattas av Jordbruksverkets föreskrifter i fiskelagstiftningen i dag⁴⁸ kommer påverkas mest av förslagen. Detta eftersom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter sannolikt kommer ha likheter med Jordbruksverkets föreskrifter. Det innebär att bl.a. verksamheter som odlar alger eller föder upp sjöpungar kan få mer arbete med att anpassa verksamheterna till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter än övriga verksamheter. I Sverige bedrivs det i dag kommersiell odling av alger på cirka fyra anläggningar och uppfödning av sjöpungar på några eller några få anläggningar.

⁴⁸ Dvs. andra vattenbruk än de som föder upp fiskar, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur.

Enligt utredningens förslag ska föreskrifterna också kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft. Föreskrifterna kommer därmed att kunna få påverkan på de uppfödningar som redan i dag bedrivs enligt tillstånd som meddelats med stöd av miljöbalken. Eftersom föreskrifterna sannolikt kommer att ha likheter med Jordbruksverkets föreskrifter bedöms de inte få någon större påverkan på de redan tillståndsgivna verksamheterna.

Sammanvägd bedömning avseende företagens administrativa kostnader

Odlingstillstånd och anmälan om miljöfarlig verksamhet

Som framgår ovan så uppskattas tiden för att upprätta en ansökan om odlingstillstånd till cirka 30–50 timmar. Kostnaden för ett företag att själv upprätta en egen ansökan om odlingstillstånd beräknas till 16 560–27 600 kronor per anläggning och 2 318 400–3 864 000 kronor för samtliga anläggningar i Sverige⁴⁹. Om konsulter skulle anlitas för ansökan skulle kostnaden per anläggning i stället bli cirka 15 000–54 000 kronor (vid 30 timmar) eller 25 000–90 000 kronor (vid 50 timmar). Juristers kostnad för ansökan skulle i stället bli 45 000–150 000 kronor (vid 30 timmar) eller 75 000–250 000 kronor (vid 50 timmar).

I fråga om tiden att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet utgår utredningen från att det tar cirka 50 timmar. Kostnaden skulle då uppgå till 27 600 kronor per anläggning och 2 373 000 kronor för samtliga anmälningspliktiga anläggningar i Sverige.⁵⁰ Om konsulter eller jurister skulle anlitas för ansökan skulle kostnaden per anläggning i stället bli cirka 25 000–90 000 kronor (för konsulterna) eller 75 000–250 000 kronor (för juristerna).

Det innebär att de verksamheter som i dag kräver odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen och som är anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter kommer besparas kostnaden för upprättandet av ansökan om odlingstillstånd.

För de verksamheter som i dag klassas som tillståndspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig

⁴⁹ Om månadslönen för den som upprättar ansökan är 47 700 kronor.

⁵⁰ Om månadslönen för den som upprättar ansökan är 47 700 kronor.

verksamhet, bedöms det bli minskade kostnader för att upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet i stället för ansökan om tillstånd för vattenverksamhet. Kostnaden för att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet har ovan beräknats uppgå till 27 600–250 000 kronor. En grov uppskattning är att konsult- och juristkostnaderna för att söka tillstånd för vattenverksamhet uppgår till cirka två till sex miljoner kronor.⁵¹ De kommer inte heller behöva riskera att stå för motpartens rättegångskostnader.

För de verksamheter som i dag klassas som anmälningspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms det bli ungefär motsvarande kostnader för att upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet i stället för anmälan om vattenverksamhet.

För de verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som kräver både odlingstillstånd och tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet bedöms det bli minskade kostnader för att i stället behöva upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet.

De verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som använt sig av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken, och varken anmälts eller tillståndsprövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, och som inte heller har odlingstillstånd för verksamheten, bedöms få ökade kostnader. Detta eftersom de kommer behöva upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet. Det skulle därmed innebära en ökad kostnad per anläggning om cirka 27 600–250 000 kronor för anmälan om miljöfarlig verksamhet.

Verksamheter som har odlingstillstånd men som varken varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet bedöms få samma eller ökade kostnader för upprättandet av anmälan av miljöfarlig verksamhet. Kostnader för anmälan om miljöfarlig verksamhet per anläggning beräknas uppgå till cirka 27 600–250 000 kronor i stället för cirka 16 560–250 000 kronor för odlingstillstånd.

De verksamheter som har odlingstillstånd och som kräver anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, men som inte krävt anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, och som nu kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, bedöms kostnaderna bli samma eller ökade.

⁵¹ Se ovan i avsnitt Kostnader för att upprätta anmälan, s. 22.

Utredningen noterar även att utredningens förslag innebär att risken minskar för ökade kostnader med anledning av dubbla processer i samma frågor i skilda domstolsslag för de verksamheter som i dag omfattas av både miljö- och fiskelagstiftningen.

Tillsyn

Som framgår ovan kan ett tillsynsbesök avseende fiskelagstiftningen omfatta totalt 9,5 till 38 timmars arbete⁵² för ett företag. Det innebär att den totala kostnaden uppgår till cirka 5 244–20 976 kronor per anläggning och tillsynsbesök⁵³ och att den administrativa kostnaden är cirka 734 160–2 936 640 kronor för samtliga anläggningar i Sverige.

För de verksamheter som i dag har odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen men som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter kommer sannolikt, enligt länsstyrelserna, motsvarande tillsyn som bedrivits enligt fiskelagstiftningen i stället ske enligt miljöbalken, om kravet på odlingstillstånd tas bort. Utredningen bedömer att det samma gäller för de verksamheter som är anmälnings- eller tillståndspliktiga vattenverksamheter och som i stället kommer bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter.⁵⁴ Det innebär att ett tillsynsbesök enligt miljölagstiftningen skulle omfatta totalt 9,5 till 38 timmars arbete för en anläggning och att den totala kostnaden skulle uppgå till cirka 5 244–20 976 kronor per anläggning och tillsynsbesök⁵⁵.

Det innebär att de verksamheter som i dag har odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen och är anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter kommer få minskade arbetskostnader för tillsynsbesök. Som framgår i avsnittet om administrativa kostnader avseende utredningens förslag om odlingstillstånd skulle det innebära en besparing om cirka 5 244–20 976 kronor per anläggning och tillsynsbesök.⁵⁶

⁵² Beräknat på att det tar 4–16 timmar för besöket för två personer (dvs. två till åtta timmar per person), 4–16 timmar avseende för- och efterarbete för två personer (dvs. två till åtta timmar per person) samt 1,5–4 timmars för- och efterarbete för tre personer (dvs. en halv till två timmars arbete per person).

⁵³ Om månadslönen för de från företaget som är involverade tillsynsbesöket är 47 700 kronor.

⁵⁴ Det kan noteras att tillsynen enligt miljöbalken ska vara riskbaserad, så att tillsynsinsatsen står i rimlig proportion till den påverkan som verksamheten kan orsaka. Det kan därför variera hur ofta och hur omfattande tillsynen blir för olika verksamheter, se vidare avsnitt 7.1.4.

⁵⁵ Om månadslönen för de från företaget som är involverade tillsynsbesöket är 47 700 kronor.

⁵⁶ Om varje besök skulle omfatta totalt 9,5 till 38 timmars arbete och månadslönen för de anställda skulle vara i snitt 47 700 kronor.

De verksamheter som i dag klassas som tillståndspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms få oförändrade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen.

Även de verksamheter som i dag klassas som anmälningspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms få oförändrade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen.

De verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som kräver både odlingstillstånd och tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet bedöms få minskade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen. Dessa verksamheter bedöms få minskade kostnader med cirka 5 244–20 976 kronor per anläggning och tillsynsbesök.⁵⁷

För de verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som använt sig av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken, och som varken anmälts eller tillståndsprövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, och som inte heller har odlingstillstånd för verksamheten, bedöms få ökade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen. Dessa verksamheter bedöms få ökade kostnader om cirka 5 244–20 976 kronor per anläggning och tillsynsbesök.⁵⁸

De verksamheter som har odlingstillstånd men som varken varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet bedöms få samma eller ökade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen.

De verksamheter som har odlingstillstånd och som kräver anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, men som inte krävt anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, och som nu kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, bedöms få samma eller ökade arbetskostnader för tillsyn enligt förslagen.

⁵⁷ Om varje besök skulle omfatta totalt 9,5 till 38 timmars arbete och månadslönen för de anställda skulle vara i snitt 47 700 kronor.

⁵⁸ Om varje besök skulle omfatta totalt 9,5 till 38 timmars arbete och månadslönen för de anställda skulle vara i snitt 47 700 kronor. Det är dock osäkert hur ofta det skulle göras tillsynsbesök för en sådan verksamhet.

Slutsats

Sammantaget innebär förslagen att de verksamheter som i dag behöver ansöka om odlingstillstånd och är anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter kommer besparas kostnaden för upprättandet av ansökan om odlingstillstånd och arbetskostnaden för tillsynsbesök enligt fiskelagstiftningen. Sammantaget kommer dessa verksamheter besparas cirka 16 560–250 000 kronor per anläggning för upprättandet av odlingstillstånd⁵⁹ samt cirka 5 244–20 976 kronor per anläggning och tillsynsbesök.⁶⁰

För de verksamheter som i dag klassas som tillståndspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms det bli minskade kostnader för att upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet i stället för ansökan om tillstånd för vattenverksamhet. Kostnaden för att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet har ovan beräknats uppgå till 27 600–250 000 kronor. En grov uppskattning är att konsult- och juristkostnaderna för att söka tillstånd för vattenverksamhet uppgår till cirka två till sex miljoner kronor.⁶¹ För dessa verksamheter bedöms det dock bli jämförbara arbetskostnader för tillsynen enligt förslaget. Sammantaget bedöms dessa verksamheter därför besparas cirka 1,97–5,75 miljoner kronor per anläggning för upprättandet av ansökan om tillstånd för vattenverksamhet.

För de verksamheter som i dag klassas som anmälningspliktiga vattenverksamheter men som inte kräver odlingstillstånd, och som i stället kommer att behöva anmälas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, bedöms det bli ungefär motsvarande kostnader för att upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet i stället för anmälan om vattenverksamhet. För dessa verksamheter bedöms det även bli jämförbara arbetskostnader för tillsynen enligt förslaget.

För de verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som kräver både odlingstillstånd och tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet bedöms det bli minskade kostnader för att i stället behöva upprätta anmälan om miljöfarlig

⁵⁹ Beroende på vem som upprättar ansökan om odlingstillstånd.

⁶⁰ Se avsnitt 14.8.1 för en sammanfattande bild företagens administrativa kostnader med anledning av tillsynen och kontroll.

⁶¹ Se ovan i avsnitt Kostnader för att upprätta anmälan, s. 22.

verksamhet. För dessa verksamheter bedöms det även bli minskade arbetskostnader för tillsynen enligt förslaget.

De verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som använt sig av undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken, och varken anmälts eller tillståndsprövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, och som inte heller har odlingstillstånd för verksamheten, bedöms få ökade kostnader. Detta eftersom de kommer både behöva upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet och sannolikt få fler tillsynsbesök. Det skulle därmed innebära en ökad kostnad per anläggning om cirka 27 600–250 000 kronor för anmälan om miljöfarlig verksamhet samt cirka 5 244–20 976 kronor för varje tillsynsbesök.

Verksamheter som har odlingstillstånd men som varken varit anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet bedöms få samma eller ökade kostnader för både upprättandet av anmälan av miljöfarlig verksamhet och arbetskostnader för tillsyn. Sammantaget kommer dessa verksamheter få kostnader för anmälan om miljöfarlig verksamhet som per anläggning uppgår till cirka 27 600–250 000 kronor i stället för cirka 16 560–250 000 kronor för odlingstillstånd.

De verksamheter som har odlingstillstånd och som kräver anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, men som inte krävt anmälan eller tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, och som nu kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, bedöms kostnaderna bli samma eller ökade. Dessa verksamheter bedöms få samma eller ökade arbetskostnader för tillsyn.

Det kan även noteras förslagen innebär att risken för ökade kostnader med anledning av dubbla processer i samma frågor i skilda domstolsslag minskar för de verksamheter som i dag omfattas av krav på prövning enligt både miljö- och fiskelagstiftningen.

Påverkan på konkurrensförhållanden

Även om alla vattenbruksverksamheter som föder upp fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur i dag har ansetts omfattas av kravet på odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen, är inte alla verksamheter tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljölagstiftningen. Genom att bl.a. odlingstillstånden tas bort, att särregler-

ingen i bestämmelserna om vattenverksamheter för enbart vissa vattenbruksverksamheter i anläggningar i vattenområden tas bort, och att samtliga vattenbruksverksamheter i anläggningar i vattenområden blir anmälningspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet kommer vattenbruksföretagen bli mer likställda, vilket generellt är positivt för företagen ur konkurrenssynpunkt. Om förslagen innebär att det i förlängningen blir fler vattenbruk kommer det även gynna konkurrensen.

Genom att kravet på odlingstillstånd tas bort kommer det inte heller finnas möjlighet att fuska genom att bedriva en uppfödning utan sådant tillstånd. Därmed kommer regleringen bli mer konkurrensneutral genom att det inte längre kommer vara möjligt för företag att få otillåtna fördelar gentemot andra företag.⁶²

Särskild hänsyn till små företag

År 2022 var det 91 företag i Sverige som bedrev vattenbruk. Merparten av dessa företag var små företag och majoriteten av dem var mikroföretag. Av de sysselsatta inom företagen var dessutom 26 procent företagare/ägare, se avsnitt 14.2.2.

Det har inte bedömts lämpligt att undanta de minsta företagen från kravet på anmälan om miljöfarlig verksamhet. Det arbete som Tillväxtverket bedriver för att förenkla för företagare att bl.a. anmäla och ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet⁶³ bedöms kunna förenkla för samtliga berörda företag. Det kommer särskilt gynna de minsta företagen som ofta har mindre ekonomiska förutsättningar, färre anställda och mindre resurser för bl.a. administration. Större företag har generellt mer resurser, både i fråga om personal och ekonomi, att t.ex. driva olika tillståndsprocesser.

Utredningens förslag har även gjorts i syfte att bl.a. förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattats enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning. Utredningens förslag innebär dessutom att företagen kommer besparas kostnaderna som redovisats ovan. Utredningen bedömer därför att förslagen kommer gynna små företag och att merparten av företagen är,

⁶² Se vidare i avsnitt 14.14 för ytterligare konsekvenser för brottsligheten.

⁶³ Se avsnitt 11.2.3.

som angetts ovan, små företag. Utredningen anser därför att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av förslagen.

Annan påverkan på företagen

Genom utredningens förslag kommer handläggningstiderna i första instans sannolikt att minska för de verksamheter som tidigare krävt odlingstillstånd eller tillstånd för vattenverksamhet. Enligt uppgift till utredningen var det stor variation mellan handläggningstiderna för odlingstillstånden hos länsstyrelserna.⁶⁴ I snitt tog det dock 80 dagar från det att ansökan kom in till länsstyrelsen till dess att beslut meddelades.⁶⁵ Här kan noteras att en miljöfarlig verksamhet ska anmälas sex veckor före verksamheten är tänkt att påbörjas.⁶⁶ Enligt uppgift till utredningen håller även kommunerna i huvudsak en handläggningstid på sex veckor. I de fall det har tagit längre tid än sex veckor har det bl.a. berott på att ärendet har behövt kompletteras. Det kan jämföras med mark- och miljödomstolarnas gemensamt fastställda handläggningsmål om att 75 procent av målen om tillstånd till vattenverksamhet ska handläggas inom ett år.⁶⁷ En annan konsekvens av förslaget är att den tid som företagen sparar på att inte behöva ansöka om odlingstillstånd kan företagen i stället ägna åt den egna verksamheten. Det kan därmed ge ökad lönsamhet för företagen. Företagen kan få tid att utveckla verksamheten och eventuellt öka omsättningen och intäkterna genom att expandera företaget.

För de verksamheter som tidigare omfattats av krav på tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet kommer ändringen att medföra att kravet på processuell rådgighet inte längre kommer att ställas, vilket kan underlätta för vattenbrukare som vill starta en vattenbruksverksamhet.⁶⁸

De vattenbruksverksamheter som i dag omfattas av krav på tillstånd för vattenverksamhet men som endast kommer behöva anmäla verksamheten enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet kom-

⁶⁴ Uppgift från Länsstyrelsen i Gotlands län den 2 maj 2023.

⁶⁵ För de cirka 200 odlingstillstånd som handlades under åren 2019–2022 var den kortaste tiden från ansökan till beslut två dagar och den längsta tiden 689 dagar.

⁶⁶ Det är dock möjligt för prövningsmyndigheten att förlänga tiden, se 9 kap. 6 c § miljöbalken.

⁶⁷ Målsättningen gäller i huvudsak för ansökningsmål. Här kan noteras att enskilda mark- och miljödomstolar kan ha andra handläggningsmål, se vidare i avsnitt 11.3.8.

⁶⁸ Processuell rådgighet beskrivs i avsnitt 6.2.6. Det kan dock noteras att det även fortsättningsvis kommer att krävas faktisk rådgighet, se avsnitt 6.2.6.

mer kunna bedriva sin verksamhet utan ett rättskraftigt beslut. Tillsynsmyndigheten har i en sådan situation större möjligheter att efter produktionsstart ställa krav på verksamheten ur miljösynpunkt. Vattenbrukaren kommer dock kunna söka ett frivilligt tillstånd för miljöfarlig verksamhet,⁶⁹ som i en sådan situation får rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

Utredningen noterar vidare att det vid tillståndsprövning enligt bestämmelserna om vattenverksamhet är möjligt att ställa krav på att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan komma att behövas med anledning av verksamheten.⁷⁰ Möjlighet att ställa säkerhet finns som huvudregel inte för anmälningsskyldig miljöfarlig verksamhet, varför utredningens förslag kan medföra att verksamhetsutövare inte har lika stora utgifter vid uppstarten av en verksamhet, om utredningens förslag genomförs.

Förslagen bedöms inte medföra några ytterligare kostnadsförändringar av betydelse än de minskade administrativa kostnader som redovisas ovan. Utredningen bedömer inte heller att förslagen kommer att medföra någon annan påverkan av betydelse på företagen utöver den som redan redovisats i detta avsnitt.

Utredningen bedömer dock att det är viktigt att företagen får information i god tid innan förslagen träder i kraft om vad förändringarna innebär. Utredningen anser därför att det finns behov av särskild informationsinsats av Jordbruksverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten till vattenbruksföretagen. Informationsinsatser behandlas närmare i avsnitt 14.18.

14.4.2 Kostnader och konsekvenser för myndigheter och kommuner

Inledningsvis kan det konstateras att utredningens förslag i förlängningen kan leda till att det blir fler vattenbruk, vilket skulle påverka samtliga berörda myndigheter och kommuner. Det skulle innebära att det blir fler anmälningar om miljöfarliga verksamheter, fler ären-

⁶⁹ Se 9 kap. 6 b § miljöbalken.

⁷⁰ Av 16 kap. 3 § första stycket miljöbalken framgår att tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan komma att behövas med anledning av verksamheten.

den som överklagas (sannolikt) och fler anläggningar som det behöver bedrivas tillsyn på.

I det följande beskrivs kostnader och konsekvenser avseende utredningens förslag om odlingstillstånd följt av kostnader och konsekvenser avseende utredningens förslag om ändringar i miljölagstiftningen. Därefter görs en sammanvägd bedömning av kostnader och konsekvenser avseende utredningens förslag.

Utredningens förslag avseende odlingstillstånd

Utredningens förslag kommer innebära att risken för dubbelprövning och motstridiga villkor kommer att minska. Även risken för att samma frågor hanteras i olika överprövningar hos olika myndigheter och i skilda domstolsslag kommer att minska.

Utredningens förslag i denna del innebär att samtliga myndigheter som handlägger frågor kopplade till odlingstillstånd kommer att ha lägre kostnader. Utredningens förslag kommer därmed i första hand beröra länsstyrelserna, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten genom att dessa myndigheter får lägre kostnader.

Kostnader kopplat till prövning

Länsstyrelsen i det län där uppfödningssamheten är belägen prövar och beslutar om odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen. Även den vattenbrukare som vill göra ändringar i villkoren i sitt odlingsstillstånd måste ansöka om det hos länsstyrelsen på samma sätt som gäller för att få ursprungligt tillstånd.

Länsstyrelsens beslut i frågor som rör vattenbruk överklagas till Jordbruksverket, vars beslut därefter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den som är missnöjd med förvaltningsrättens dom kan överklaga den till kammarrätten och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. För att ett mål ska tas upp till prövning av kammarrätten och Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd.

Utredningens förslag innebär att länsstyrelsernas kostnader kommer minska för att handläggningen kopplad till odlingstillstånden försvinner. Påverkan på den omgivande miljön prövas inom miljölagstiftningen, men med hänsyn till att kravet på odlingstillstånd tas bort kommer länsfiskekonsulenter (som i dag prövar odlingstillstånd)

sannolikt att behöva lägga ytterligare tid vid remittering i ärenden enligt miljölagstiftningen. Sannolikt kommer det dock bli mindre tidskrävande än handläggningen av odlingstillståndet.

Enligt uppgift från vissa länsstyrelser är det svårt att ange hur stora kostnaderna för hanteringen av odlingstillstånden är. Detta med anledning av att det är stor skillnad mellan länen och att arbetet inte redovisas på någon särskild tidskod. Därtill varierar arbetet med odlingstillstånd väldigt mycket beroende på hur komplicerat ärendet är, storleken på uppfödningen, om ansökan är komplett m.m. Totalt handläggs det cirka 50 odlingstillstånd per år i Sverige. Enligt länsstyrelserna tar varje ärende uppskattningsvis i snitt 100 timmar, vilket motsvarar tre till fyra och en halv årsarbetskraft eller cirka 3 000 000 kronor. Det motsvarar därmed länsstyrelsens minskade kostnader per år med anledning av utredningens förslag.

Kostnader med anledning av tillsyn

Hur mycket tillsyn som bedrivs av vattenbruksanläggningar enligt fiskelagstiftningen varierar mellan olika länsstyrelser, bl.a. beroende av antalet vattenbruk i länet. Enligt länsstyrelserna blir cirka en till tre medarbetare involverade vid varje tillsynsbesök och det blir i snitt cirka ett tillsynsbesök per anläggning och år. Enligt Länsstyrelsen i Gotlands län innebär arbetet med tillsynen enligt fiskelagstiftningen cirka 12 timmar per tillsynsbesök (inklusive för- och efterarbete). Enligt Länsstyrelsen i Västra Götalands län innebär arbetet med tillsynen enligt fiskelagstiftningen cirka 3–4 timmar per tillsynsbesök (inklusive för- och efterarbete). Tiden kan alltså variera mellan olika länsstyrelser, och det är inte säkert att de nämnda länsstyrelserna ger en helt korrekt bild av snittet för alla länsstyrelser. Utredningen har emellertid inte uppgift om alla länsstyrelserns tid för tillsynsbesök. Med hänsyn till det kommer utredningen utgå från att ett tillsynsbesök tar cirka 3–12 timmar (inklusive för- och efterarbete). Detta är kostnader som länsstyrelserna kommer besparas med utredningens förslag.

Enligt länsstyrelserna kommer sannolikt motsvarande tillsyn som bedrivits enligt fiskelagstiftningen i stället ske enligt miljölagstiftningen. Tillsynen kommer därför sannolikt vara på samma nivå som i dag. Med hänsyn till att det är den kommunala nämnden som enligt

huvudregeln prövar anmälningar och ansvarar för tillsynen av miljöfarlig verksamhet är det främst kommunerna som kommer ha kostnader med anledning av tillsynen. Kommunerna har dock rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen,⁷¹ vilket kommer behandlas i avsnittet nedan om utredningens förslag om ändringar i prövningar enligt miljöbalken.

Övriga kostnader

Förslaget innebär att Jordbruksverket inte kommer behöva lägga tid på arbete med föreskrifter avseende odlingstillstånd. Jordbruksverket kommer inte heller kunna meddela föreskrifter om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut. Därtill behöver Jordbruksverket inte heller pröva överklagade beslut om odlingstillstånd. Enligt Jordbruksverket innebär förslaget, efter att Jordbruksverket har justerat sina föreskrifter med anledning av utredningens förslag, en besparing för myndigheten motsvarande "betydligt mindre än en årsarbetskraft".

Havs- och vattenmyndigheten ges tillfälle att yttra sig vid föreskriftsändringar men enligt Havs- och vattenmyndigheten påverkar inte förslaget myndigheten, eftersom det är Jordbruksverket som har föreskriftsrätten. Havs- och vattenmyndighetens uppgifter ryms inom den ordinarie remisshanteringen och kommer därför endast ge marginellt minskad arbetsbelastning och kostnad.

Utredningens förslag om ändringar i miljölagstiftningen

Det är den kommunala nämnden som enligt huvudregeln prövar anmälningar om miljöfarlig verksamhet. Genom att fler verksamheter än i dag kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter kommer fler ärenden än i dag att hanteras av kommunerna och de kommer även få ansvar för tillsyn av dessa vattenbruksverksamheter. Det är svårt att uppskatta volymerna, men utredningens bedömning är att förslagen leder till att antalet anmälningsärenden kommer öka. Enligt länsstyrelserna kommer sannolikt motsvarande tillsyn som bedrivits enligt fiskelagstiftningen i stället ske enligt miljölagstiftningen. Även om kommunerna får fler ärenden om miljöfarliga verksamheter än i dag, både i fråga om anmälningar och tillsyn bedöms

⁷¹ Se avsnitt 6.2.4.

förslagen i denna del vara kostnadsneutrala för kommunerna, eftersom kommunerna har möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter.⁷² Kommunerna bestämmer vilka avgifter som gäller för deras tillsyn men det är viktigt att det är tillsynsbehovet som styr den finansiering som behövs. Det innebär att avgifterna kan skilja åt mellan olika kommuner.

Kommunerna kommer emellertid ha utbildningskostnader kopplade till prövningen och tillsynen. Kommunerna prövar i dag anmälningspliktiga fiskodlingar där mer än 1,5 ton men mindre än 40 ton foder används per kalenderår. Utredningens förslag innebär dock att andra typer av vattenbruk kommer bli anmälningspliktiga. Med hänsyn till att kommunerna inte har haft den typen av ärenden tidigare kommer det krävas relativt omfattande utbildningsinsatser hos kommunerna. Eftersom det är länsstyrelsen som i dag gör prövningar av odlingstillstånd är det viktigt att det tas fram ett stöd för kommunerna i deras arbete. Utbildningsinsatserna kommer dock innebära att kostnaderna för kommunerna kommer öka. Det är dock svårt att ange hur stor kostnaden kommer bli, eftersom det bl.a. kommer variera hur många anställda som behöver utbildas på de olika kommunerna. Om utbildningen skulle beräknas ta cirka åtta timmar och timkostnaden skulle vara 500 kronor skulle det innebära att personalkostnaden för t.ex. totalt 50–100 anställda på alla kommunerna skulle uppgå till cirka 200 000–400 000 kronor. Denna kostnad bedöms dock inte kunna hanteras inom ramen för kommunernas avgifter. Utredningen bedömer att finansieringsprincipen därför kan bli aktuell. Utredningen har inte kunnat uppskatta hur stora utbildningsinsatser som kommer behövas på de olika kommunerna. Utredningen har därför inte kunnat uppskatta resursbehovet i denna del.

Utredningen noterar vidare att det vid tillståndsprövning enligt bestämmelserna om vattenverksamhet är möjligt att ställa krav på att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som kan komma att behövas med anledning av verksamheten. Möjlighet att ställa säkerhet finns som huvudregel inte för anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Det bör bl.a. kunna medföra ökade kostnader för att kommunerna behöver förelägga verksamhetsutövare att avhjälpa miljöskador m.m., samt kontrollera att verksamhetsutövare

⁷² Se avsnitt 6.2.4.

följer föreläggandena. Det kan därtill resultera i att det allmänna kan behöva betala för t.ex. avhjälpan av miljöskador.

Länsstyrelserna kommer att få färre mål avseende anmälningspliktig vattenverksamhet men kommer samtidigt sannolikt att överpröva fler ärenden om miljöfarlig verksamhet. Det kan även antas att det bl.a. kan krävas strandskyddsdispens och i vissa fall även en Natura 2000-prövning.⁷³ En anmälan om miljöfarlig verksamhet ska enligt huvudregeln ges in till kommunen. Om emellertid länsstyrelsen handlägger t.ex. en dispensfråga som har samband med verksamheten som anmälan om miljöfarlig verksamhet rör, ska anmälan i stället ges in till länsstyrelsen.⁷⁴ Om det blir fler prövningspliktiga vattenbruk så kan det komma att innebära en ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna. Enligt utredningens förslag kommer länsstyrelserna även påverkas av att det kommer bli fler verksamheter att bedöma om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. År 2022 var 54 anläggningar tillståndspliktiga enligt 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen, se avsnitt 14.2.2. Länsstyrelsernas arbetsbörda för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan kommer därmed öka. Det är dock osäkert om den ökade arbetsbördan helt eller delvis kompenseras av en minskad arbetsbörda i senare skeden i miljöbedömnings- och tillståndprocessen.⁷⁵ Förslaget bör dock sannolikt innebära att det kommer bli färre specifika miljöbedömningar att granska och bedöma. Enligt utredningens bedömning bör förslaget sannolikt innebära att kostnaderna för länsstyrelserna inte kommer öka eller endast öka i mindre mån.

När det gäller miljöbalksprövningar kan kostnaderna sannolikt minska, enligt uppgift från länsstyrelserna, eftersom dubbelprövningar skulle kunna undvikas. Internremittering inom länsstyrelsen kommer innebära att de som tidigare hanterat prövningen av odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen även i fortsättningen behöver involveras i prövningen av vattenbruk. Den totala arbetsbelastningen torde dock minska med i storleksordningen 50–70 procent mot den tid som läggs ned i dag.

⁷³ Regeringen har dock under år 2022 tillsatt utredningen Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna, som bl.a. ska analysera vilka verksamheter som bör omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken (se Regeringsbeslut den 17 mars 2022, dir. 2022:18). Det är därför möjligt att även vattenbruk kan komma att omfattas av undantaget i framtiden. Här kan noteras att det vid vattenuttag till verksamheten kan krävas att den prövas enligt bestämmelserna om vattenverksamhet.

⁷⁴ 22 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁷⁵ Naturvårdsverket (2017), bilaga 2, s. 26 f.

Kostnaderna för länsstyrelserna avseende förslagen kommer sannolikt främst utgöras av personalkostnader. Initialt kan det förväntas ökade kostnader för kompetenshöjande åtgärder i form av utbildning m.m. Om utbildningen skulle beräknas ta cirka en dag kan det för Länsstyrelsen i Västra Götalands län t.ex. innebära att 19 anställda behöver utbildas under åtta timmar. Om timkostnaden skulle vara 500 kronor skulle det innebära en personalkostnad om 76 000 kronor.⁷⁶

Enligt Havs- och vattenmyndigheten skulle utredningens förslag eventuellt kunna innebära att det blir fler mål där myndigheten ombeds avge yttranden, vilket i sin tur skulle kunna innebära ökade arbetskostnader för myndigheten. Enligt Havs- och vattenmyndigheten är det emellertid inte säkert att de förfrågningarna skulle prioriteras. Hav- och vattenmyndigheten kommer enligt utredningens förslag emellertid även få möjlighet att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruk. Myndigheten kommer därmed få ökade kostnader med att ta fram föreskrifter och hålla dem uppdaterade. Det är svårt att uppskatta hur stor kostnad förslaget innebär för Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen bedömer emellertid att kostnaden för arbetet med föreskrifterna kommer kunna ingå i de två till tre heltidstjänster som förslaget avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007 kommer innebära för myndigheten, se avsnitt 14.5.2 nedan. Utredningens förslag bedöms i övrigt inte få några konsekvenser, eller endast ringa konsekvenser, för Havs- och vattenmyndigheten.

Utredningen bedömer inte heller att förslagen skulle innebära några konsekvenser, eller endast ringa konsekvenser, för Jordbruksverket.

Sammanvägd bedömning avseende kostnader och konsekvenser för myndigheter och kommuner

Som angavs i inledningen till avsnitt 14.4.2 kan det konstateras att utredningens förslag i förlängningen kan leda till att det blir fler vattenbruk, vilket skulle påverka samtliga berörda myndigheter och kommuner. Det skulle innebära att det blir fler anmälningar om miljöfarliga verksamheter, fler ärenden som överklagas och fler anläggningar som det behöver bedrivas tillsyn på.

⁷⁶ 19 anställda × 8 timmar × 500 kronor.

Länsstyrelserna

Som angetts ovan innebär utredningens förslag att länsstyrelserna i fråga om odlingstillstånden uppskattningsvis kommer ha minskade kostnader om cirka tre till fyra och en halv årsarbetskraft eller cirka 3 000 000 kronor. Utredningens förslag innebär också att länsstyrelserna kommer ha minskade kostnader för tillsyn av vattenbruk enligt fiskelagstiftningen om cirka 3–12 timmar per tillsynsbesök (inklusive för- och efterarbete).

Utredningens förslag innebär också att länsstyrelserna kommer att få färre mål avseende anmälningspliktig vattenverksamhet. Länsstyrelserna kommer dock sannolikt att överpröva fler ärenden om miljöfarlig verksamhet och få fler anmälningar av miljöfarlig verksamhet som har samband med t.ex. en dispensfråga som länsstyrelsen handlägger.⁷⁷ Enligt uppgift från länsstyrelserna torde den totala arbetsbelastningen minska med i storleksordningen 50–70 procent mot den tid som läggs ned i dag. Detta är kostnader som länsstyrelserna kommer besparas med utredningens förslag.

Kommunerna

Kommunerna kommer få fler ärenden om miljöfarliga verksamheter än i dag, både i fråga om anmälningar och tillsyn, men kommunerna har möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter. Kommunerna kommer därför få ökade kostnader men även ökade intäkter i form av avgifter.

Med hänsyn till att kommunerna inte har handlagt anmälningar avseende dessa verksamheter tidigare kommer det krävas relativt omfattande utbildningsinsatser hos kommunerna, vilket innebär att kostnaderna för kommunerna kommer öka. Det är dock svårt att ange hur stor kostnaden det kommer bli, eftersom det bl.a. kommer variera hur många anställda som behöver utbildas mellan de olika kommunerna.

⁷⁷ Se 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Havs- och vattenmyndigheten

Hav- och vattenmyndigheten kommer enligt utredningen förslag få möjlighet att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruk. Myndigheten kommer därmed få ökade kostnader med att ta fram föreskrifter och hålla dem uppdaterade. Det är svårt att uppskatta hur stor kostnad förslaget innebär för Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen bedömer emellertid att kostnaden för arbetet med föreskrifterna kommer kunna ingå i de två till tre heltidstjänster som förslaget avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007 kommer innebära, se avsnitt 14.5.2 nedan. Utredningens förslag bedöms i övrigt inte få några konsekvenser, eller endast ringa konsekvenser, för Havs- och vattenmyndigheten.

Jordbruksverket

Utredningens förslag bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser, eller endast ringa ekonomiska konsekvenser, för Jordbruksverket.

14.4.3 Kostnader och konsekvenser för domstolarna

Som angetts ovan innebär utredningens förslag bl.a. att risken för att samma frågor hanteras i olika överprövningar hos olika myndigheter och i skilda domstolsslag kommer att minska, se avsnitt 14.4.2.

Utredningens förslag avseende odlingstillstånd innebär också bl.a. att dessa beslut, inte längre kommer kunna överklagas till förvaltningsrätt, eftersom det inte kommer finnas några sådana beslut att överklaga. Som framgår i avsnitt 14.4.1 har det från och med år 2020 till augusti i år överklagats åtta beslut avseende odlingstillstånd till Jordbruksverket. Hittills har tre av Jordbruksverkets beslut överklagats till förvaltningsrätt. Utredningens förslag innebär därför att förvaltningsrätterna kommer få några mål mindre per år. Utredningen har inte någon uppgift om hur många av förvaltningsrätternas domar som har överklagats till kammarrätt.

Vad gäller utredningens förslag avseende en ändring av 42 § fiskelagen, så innebär den att det inte längre är straffbart att enligt den bestämmelsen odla fisk utan tillstånd eller i strid med annan föreskrift enligt 28 § fiskelagen.

Av Brottsförebyggande rådets (Brå) statistik framgår att år 2022 var det totalt 93 lagföringar med brott mot fiskelagen som huvudbrott. År 2021 var det totalt 117 lagföringar och år 2020 var det totalt 123 lagföringar. Utredningen har emellertid inte hittat någon statistik i fråga om brott mot 42 § fiskelagen och har endast hittat ett fåtal domar som rör det aktuella brottet. Utredningen bedömer därför inte att förslagen kommer påverka domstolarna i någon större omfattning. Se avsnitt 14.14 för vidare analys av förslagens konsekvenser för brottsligheten.

Utredningens förslag innebär också att det för mark- och miljödomstolarna kommer bli färre mål om tillstånd till vattenverksamhet och sannolikt fler mål där domstolen överprövar länsstyrelsens beslut i fråga om miljöfarlig verksamhet. Detta kommer i sin tur att påverka Mark- och miljööverdomstolen på motsvarande sätt. I huvudsak bör det dock vara ungefär samma arbetsbörda för domstolarna. Som utredningen noterat i inledningen till bl.a. avsnitt 14.4.2 kan utredningens förslag i förlängningen leda till att det blir fler vattenbruk. Det skulle även kunna påverka domstolarna. Om det bl.a. blir fler anmälningar om miljöfarliga verksamheter kan det leda till att fler ärenden överklagas, vilket innebär att det blir mer arbete för domstolarna. Det är dock svårt att ange hur mycket arbete det skulle kunna bli.

14.5 Utredningens förslag avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007

I rådets förordning (EG) nr 708/2007 finns särskilda bestämmelser om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk. I dagsläget finns svenska tillämpningsbestämmelser som kompletterar rådets förordning (EG) nr 708/2007 i fiskelagstiftningen.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Det ska med anledning av det införas nya bestämmelser och göras vissa ändringar i fiskelagstiftningen. Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.2 och 10.5.3.

Utredningen har valt att behandla konsekvenserna för aktuellt förslag separat och inte tillsammans med förslaget om ändringar avseende odlingstillståndet. Detta med anledning av att kompletterande

bestämmelser till förordningen för närvarande bör finnas kvar i fiskelagstiftningen och att utredningen har i uppgift att se över fiskelagstiftningen i övrigt, vilket kommer presenteras i utredningens slutrapportering. Utredningens förslag i denna del består därför endast av de ändringar i fiskelagstiftningen som bedöms nödvändiga.

14.5.1 Kostnader och konsekvenser för företag

I artikel 6.1 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 anges att vattenbruksoperatörer som avser att introducera en främmande art eller flytta en lokalt frånvarande art som inte omfattas av artikel 2.5⁷⁸ i förordningen ska ansöka om tillstånd hos den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten. I dag är det länsstyrelserna som inom ramen för odlingstillståndsprövningen enligt Jordbruksverkets föreskrifter får anses göra en prövning enligt förordningen, se avsnitt 10.5.2. Utredningens förslag innebär att det i stället kommer bli Havs- och vattenmyndigheten som kommer göra en separat prövning enligt förordningen. Jordbruksverkets föreskrifter omfattar inte alla organismer i vattenbruk och i dag förefaller det inte göras någon prövning avseende de organismer som inte är fiskar, vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur. Utredningens förslag skulle därför kunna innebära att Havs- och vattenmyndighetens prövning och tillsyn⁷⁹ kommer beröra fler vattenbruk än i dag.

Det är svårt att ange hur många företag som skulle kunna omfattas av dessa bestämmelser, eftersom det dels inte har upprättats en förteckning över slutna vattenbruksanläggningar enligt artikel 2.7 i rådets förordning (EG) nr 708/2007, dels inte har förts ett register över introduktioner och förflyttningar enligt artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 708/2007. Sannolikt bör det dock totalt röra sig om färre än tio ansökningar om tillstånd per år.

⁷⁸ I artikel 2.5 anges att med undantag för artiklarna 3, 4.1 och 4.2 a ska förordningen inte tillämpas på arter som förtecknas i bilaga IV. Det anges vidare att riskbedömningen enligt artikel 9 inte ska tillämpas på arter som förtecknas i bilaga IV, utom i fall där medlemsstaterna vill vidta åtgärder för att begränsa användningen av den berörda arten på sitt territorium.

⁷⁹ Havs- och vattenmyndigheten kommer enligt förslaget ha möjlighet att delegera tillsynen och kontrollen till länsstyrelsen.

Administrativa kostnader

Utredningens förslag avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007 innebär tillkommande arbetsuppgifter och tidsåtgång för vattenbruksföretagen.⁸⁰ Utredningens förslag innebär att företagen kommer behöva lägga tid på att dels upprätta ansökan om tillstånd enligt förordningen, dels medverka vid tillsyn med anledning av förordningen. Dessa tillkommande arbetsuppgifter och tidsåtgång innebär därmed att företagens administrativa kostnader kommer öka.

Ansökan om tillstånd

Eftersom det inte tidigare har skett separata ansökningar eller prövningar avseende förordningen är det svårt att ange hur lång tid det kommer ta för företag att upprätta ansökan. Enligt utredningens bedömning bör det dock kunna göras en jämförelse med ansökan om odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen. Som framgår ovan har utredningen utgått från att det tar cirka 30–50 timmar att upprätta en ansökan om odlingstillstånd, se avsnitt 14.4.1. Den prövning som har gjorts enligt förordningen, gjordes visserligen inom ramen för odlingstillståndet, vilket innebär att enbart ansökan om tillstånd enligt förordningen borde ta kortare tid. Det framstår emellertid som att förordningens krav på vad ansökan ska innehålla inte har tillämpats fullt ut inom ramen för odlingstillståndsprövningen.⁸¹ Det är flera olika faktorer som har betydelse för tidsåtgången, varför det är svårt att närmare ange hur många timmar det kan ta att fylla i en ansökan. Med hänsyn till den osäkerheten kommer utredningen utgå från att det tar samma tid att upprätta en ansökan om tillstånd enligt förordningen som för att upprätta en ansökan om odlingstillstånd, dvs. cirka 30–50 timmar. Av samma skäl kommer utredningen också utgå från att det tar samma tid för företagare som för konsulter och jurister att upprätta ansökan enligt förordningen.

⁸⁰ Dvs. utöver företagens arbetsuppgifter och tidsåtgång avseende anmälan eller ansökan om tillstånd avseende miljölagstiftningen samt tillsyn kopplad till densamma

⁸¹ Enligt artikel 6.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007 ska den sökande tillsammans med ansökan om tillstånd lämna in ett underlag som följer de vägledande riktlinjer som anges i bilaga I till förordningen. Vidare framgår av artikel 9.1 i förordningen att om det skulle anses vara en så kallad icke-rutinmässig förflyttning ska en miljöriskbedömning göras i enlighet med bilaga II till förordningen. Enligt samma artikel är det den behöriga myndigheten som beslutar om den sökande eller ett oberoende organ har ansvaret för att göra miljöriskbedömningen samt vem som ska stå för kostnaden.

Kostnaden för ett företag att själv upprätta en egen ansökan om tillstånd avseende förordningen beräknas därför till 16 560–27 600 kronor per anläggning.^{82,83} Om konsulter skulle anlitas för ansökan skulle kostnaden per anläggning i stället bli cirka 15 000–54 000 kronor (vid 30 timmar) eller 25 000–90 000 kronor (vid 50 timmar).⁸⁴ Juristers kostnad för ansökan skulle i stället bli 45 000–150 000 kronor (vid 30 timmar) eller 75 000–250 000 kronor (vid 50 timmar).⁸⁵

Tillsyn

Det är oklart vilken tillsyn som bedrivs i dag med anledning av förordningen, men om det har bedrivits någon tillsyn så bör den dock bedrivas kopplat till odlingstillståndet. Det bör därför kunna göras en jämförelse med den tillsyn som bedrivs avseende odlingstillstånden. Som framgår ovan kan ett tillsynsbesök avseende fiskelagstiftningen omfatta totalt 9,5 till 38 timmars arbete för ett företag.⁸⁶ Det är emellertid osäkert om någon av den tillsyn som bedrivs enligt fiskelagstiftningen avsåg tillsyn avseende EU-förordningen. Om någon av den tillsyn som bedrivs enligt fiskelagstiftningen även avsåg tillsyn med anledning av förordningen bör enbart tillsyn avseende förordningen ta kortare tid än tillsyn avseende odlingstillstånden. Med hänsyn till osäkerheten kring tidsåtgången kommer utredningen trots det utgå från att ett tillsynsbesök avseende förordningen omfattar lika mycket arbete för företagen som ett tillsynsbesök avseende fiskelagstiftningen, dvs. totalt 9,5 till 38 timmars arbete för ett företag. Det skulle innebära att den totala kostnaden skulle uppgå till cirka 5 244–20 976 kronor per anläggning och tillsynsbesök.^{87,88}

⁸² Om månadslönen för den som upprättar ansökan är 47 700 kronor.

⁸³ Se avsnitt 14.4.1 för uträkningen av kostnaden.

⁸⁴ Vid en timkostnad om cirka 500–1 800 kronor.

⁸⁵ Vid en timkostnad om cirka 1 500–5 000 kronor.

⁸⁶ Se avsnitt 14.4.1.

⁸⁷ Om månadslönen för de från företaget som är involverade i tillsynsbesöket är 47 700 kronor.

⁸⁸ Se avsnitt 14.4.1 för uträkningen av kostnaden och avsnitt 14.8.1 för en sammanfattande bild av företagets administrativa kostnader med anledning av tillsynen och kontroll.

Påverkan på konkurrensförhållanden

Om samtliga organismer som omfattas av förordningen framöver kommer omfattas av Havs- och vattenmyndighetens prövning och tillsyn kommer vattenbruksföretagen bli mer likställda, vilket generellt är positivt för företagen ur konkurrenssynpunkt.

Särskild hänsyn till små företag

Utredningens förslag har gjorts i syfte att uppfylla kraven i rådets förordning (EG) nr 708/2007. Som angetts ovan var merparten av företagen som bedrev vattenbruksverksamhet år 2022 små företag, se avsnitt 14.2.2. Utredningen anser att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av förslaget.

Annan påverkan på företagen

Som angetts i avsnitt 14.4.1 har Jordbruksverket inte meddelat föreskrifter om avgifter för prövning av odlingstillstånd. Länsstyrelserna tar därför inte ut någon avgift för prövningen och tar inte heller ut någon avgift för tillsyn kopplat till odlingstillstånd. Med hänsyn till att regleringen avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007 inte kommer flyttas från fiskelagen, och någon ändring i bestämmelserna om avgifter inte föreslås, kommer inte Havs- och vattenmyndigheten kunna ta ut någon avgift för varken ansökan om prövning av tillstånd enligt artikel 6 i förordningen eller för tillsyn med anledning av förordningen.

Utredningen bedömer inte att förslaget kommer medföra någon annan påverkan av betydelse på företagen utöver den som har redovisats i detta avsnitt.

14.5.2 Kostnader och konsekvenser för myndigheterna

Utredning har i avsnitt 10.5.2 bedömt att Jordbruksverket ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Utredningen har även konstaterat att det varken verkar finnas en förteckning över slutna vattenbruksanläggningar i enlighet med artikel 2.7 i förordningen eller

något register över introduktioner och flyttningar tillgängligt för allmänheten i enlighet med artikel 23 i förordningen.

För Jordbruksverkets del så innebär förslaget att Jordbruksverket inte längre ska utföra uppgifter som ankommer på behörig myndighet eller medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Enligt uppgift från Jordbruksverket bedriver myndigheten i princip inget arbete avseende förordningen. Sannolikt bör därför den eventuella kostnadsbesparingen för Jordbruksverket vara låg.

Den myndighet som främst kommer beröras av utredningens förslag är Havs- och vattenmyndigheten. I dag har myndigheten det nationella ansvaret för att ge tillsynsvägledning för vattenbruk inom miljöbalkens område och myndigheten är också utpekad myndighet för att ta fram föreskrifter om utsättning och flyttning av fisk i naturvatten. Enligt Havs- och vattenmyndigheten är det åligganden som inte är av någon större omfattning och inte heller är samlade till någon specifik enhet. Det är i stället ett fåtal medarbetare, tillhörande olika enheter, som vid sidan av andra uppgifter arbetar med frågor om vattenbruk samt utsättning av fisk. Utredningens förslag kommer, enligt Havs- och vattenmyndigheten, innebära nya arbetsuppgifter för myndigheten som varken ryms inom befintlig verksamhet eller nuvarande budget och som myndigheten i dagsläget inte heller har full kompetens och kunskap om. Förslaget kommer innebära ökade personalkostnader för myndigheten och eventuellt kommer myndigheten också behöva se över sin organisation. Det är osäkert hur stor kostnad förslaget innebär för Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har uppskattat att samtliga förslag initialt kommer innebära att myndigheten behöver avsätta tre till fyra heltidstjänster. Utredningen bedömer emellertid att arbetet med rådets förordning (EG) nr 708/2007 inte bör bli så omfattande.

Utredningen bedömer att förslaget initialt kommer innebära en kostnad för myndigheten uppgående till två till tre heltidstjänster. I det uppskattade behovet ingår även att myndigheten förväntas lägga tid på arbete med utbildningar och vägledningarna, samt föreskrifter om miljöhänsyn.⁸⁹ Det kommer även bli initiala administrativa kostnader för Havs- och vattenmyndigheten att hantera förteckningen över slutna vattenbruksanläggningar, som medlemsstaterna enligt förordningen ska ha, samt upprätta ett register över introduktioner och flyttningar, som ska hållas tillgängligt för allmänheten enligt

⁸⁹ Se avsnitt 14.4.2.

förordningen. Det är svårt att uppskatta hur stor kostnad det blir för Havs- och vattenmyndigheten att hantera förteckningen och upprätta registret. Myndigheten har inte heller kunnat ange hur stor kostnad det kommer innebära. Därtill tillkommer kostnader för tillsyn och kontroll som Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007. Enligt utredningens förslag kommer myndigheten emellertid ha möjlighet att överlämna tillsyn och kontroll till länsstyrelsen. Sannolikt kommer Havs- och vattenmyndigheten därför inte ha några större kostnader kopplade till tillsynen eller kontrollen enligt förordningen, utan kostnaden för tillsyn och kontroll bör hamna på länsstyrelsen. När väl föreskrifter, utbildningsmaterial, vägledningar, förteckning och register är framtagna och upprättade bör de initiala kostnaderna emellertid minska. Enligt Havs- och vattenmyndigheten kommer det behövas en till två heltidstjänster för att ha möjlighet att fortsatt ansvara för rådets förordning (EG) nr 708/2007. Enligt utredningens bedömning bör dock den fortsatta löpande kostnaden för Havs- och vattenmyndigheten inte uppgå till mer än en heltidstjänst.

Vad gäller länsstyrelsen så har utredningen konstaterat att den prövning som verkar ske enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 är den som länsstyrelsen gör inom ramen för odlingstillståndsprövningen enligt Jordbruksverkets föreskrifter.⁹⁰ Den besparing som förslaget innebär för länsstyrelserna ingår därmed i den besparing som angetts i avsnitt 14.4.2 avseende utredningens förslag om odlingstillstånd, dvs. att länsstyrelserna skulle ha minskade kostnader om tre till fyra och en halv årsarbetskraft eller cirka 3 000 000 kronor. Havs- och vattenmyndigheten kommer emellertid enligt förslaget ha möjlighet att överlämna tillsyn och kontroll till länsstyrelserna. Tillsynen och kontrollen enligt förordningen kommer därför sannolikt bli en kostnad för länsstyrelserna. Det är oklart vilken tillsyn som bedrivs i dag med anledning av förordningen men om det har bedrivits någon tillsyn så bör den dock bedrivas kopplat till bestämmelserna om odlingstillstånd. Det bör därför kunna göras en jämförelse med den tillsyn som bedrivs avseende odlingstillstånden. Som framgår i avsnitt 14.4.2 kan ett tillsynsbesök enligt fiskelagstiftningen omfatta totalt cirka 3–12 timmar (inklusive för- och efterarbete). Det är emellertid osäkert om någon av den tillsyn som bedrivs enligt fiskelagstiftningen avser tillsyn enligt förordningen. Om någon av den

⁹⁰ 3 kap. 4 § SJVFS 2021:13.

tillsyn som bedrivs enligt fiskelagstiftningen även avser tillsyn med anledning av förordningen bör enbart tillsyn avseende förordningen ta kortare tid än tillsyn avseende odlingstillstånden i övrigt. Med hänsyn till osäkerheten kring tidsåtgången kommer utredningen trots det utgå från att ett tillsynsbesök avseende förordningen omfattar lika mycket arbete för länsstyrelsen som ett tillsynsbesök enligt fiskelagstiftningen, dvs. cirka 3–12 timmar (inklusive för- och efterarbete). Det kommer sannolikt inte vara fråga om någon omfattande tillsyn, eftersom det troligen kommer röra sig om färre än tio ansökningar om tillstånd per år. Inte heller kontrollen bedöms bli omfattande. Förslaget bör därför inte påverka länsstyrelsernas kostnader i någon större utsträckning.

14.5.3 Kostnader och konsekvenser för domstolarna

Såsom nämnts tidigare verkar den prövning som ska ske enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 vara den som länsstyrelsen gör inom ramen för odlingstillståndsprövningen enligt Jordbruksverkets föreskrifter.⁹¹ Länsstyrelsens beslut om odlingstillstånd kan överklagas till Jordbruksverket, vars beslut i sin tur kan överklagas till förvaltningsrätt. Genom utredningens förslag kommer Havs- och vattenmyndighetens beslut inom ramen för förordningen i stället kunna överklagas direkt till förvaltningsrätt. Med hänsyn till hur få beslut om odlingstillstånd som överklagas till Jordbruksverket bör det endast vara något enstaka beslut inom ramen för förordningen som kommer överklagas till förvaltningsrätt. Förslaget bedöms därför inte innebära några nämnvärda kostnader eller konsekvenser för domstolarna.

14.6 Utredningens förslag avseende en digital kontaktpunkt m.m.

Jordbruksverket ska ansvara för en digital kontaktpunkt för vattenbruk där det ska tillhandahållas generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk samt direktlänkar till vägledning och specifik information om vissa prövningar som kan aktuali-

⁹¹ 3 kap. 4 § SJVFS 2021:13.

seras vid uppstarten av en vattenbruksverksamhet. Havs- och vattenmyndigheten ska bistå Jordbruksverket i arbetet med kontaktpunkten genom att på den egna webbplatsen tillhandahålla uppdaterad vägledning och specifik information om vissa tillstånd och anmälningar. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk.

Tillväxtverket ska ansvara för att utveckla webbplatsen verksamt.se så att checklisten för att starta vattenbruk med tillhörande guide anpassas till den digitala kontaktpunkten och innehåller direktlänkar till den. Detta ska hanteras inom ramen för ett uppdrag från regeringen.

Jordbruksverket ska även ansvara för att ta fram generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk. Jordbruksverket ska inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i arbetet med att ta fram vägledning och information.

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ska ansvara för att tillhandahålla vägledning och specifik information om vissa angivna prövningar. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk.

Jordbruksverket ska därtill ansvara för att tillhandahålla utbildning till andra myndigheter och kommuner om förfarandet för att starta vattenbruk. Jordbruksverket ska ta fram utbildning och i det arbetet inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Detta ska regleras i en ny föreslagen förordning om vattenbruk.

14.6.1 Kostnader och konsekvenser för företag

Företagens administrativa kostnader kommer sannolikt minska med anledning av utredningens förslag. Det kommer bli lättare för företagen att hitta relevant information och vägledning om förfarandet för att starta vattenbruk. Med den digitala kontaktpunkten som ska innehålla information och vägledning, bör verksamhetsutövarna i större omfattning än i dagsläget kunna upprätta anmälan själva. Även i de fall företagen anlitar konsulter eller jurister bör det innebära att anmälan inte kommer ta lika lång tid att upprätta, eftersom företagen kommer kunna ta fram en del information själva.

Det är svårt att ange hur mycket den digitala kontaktpunkten skulle kunna innebära i tidsbesparing. Som angetts i avsnitt 14.4.1. utgår

utredningen från att det tar cirka 50 timmar att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet. För det fall att den digitala kontaktpunkten skulle innebära att det blir 10 timmar mindre arbete per anmälan skulle det innebära att kostnaden per anläggning skulle bli 22 080 kronor, i stället för 27 600 kronor, och 1 898 880 kronor för samtliga anläggningar i Sverige, i stället för 2 373 000 kronor. Om företagen anlitar konsulter eller jurister skulle det innebära att om samma tid för ansökan skulle användas skulle kostnaden per anläggning för konsulterna i fråga om ansökan bli cirka 20 000–72 000 kronor, i stället för 25 000–90 000 kronor, och för juristerna 60 000–200 000 kronor, i stället för 75 000–250 000 kronor. För alla anläggningar i Sverige skulle det innebära en kostnad för konsulterna om cirka 1 720 000–6 192 000 kronor, i stället för 2 150 000–7 740 000 kronor, och för juristerna 5 160 000–17 200 000 kronor, i stället för 6 450 000–21 500 000 kronor. Se avsnitt 14.4.1 för beräkningen av de administrativa kostnaderna.

Påverkan på konkurrensförhållanden

Genom utredningens förslag kommer det bli lättare att starta vattenbruk och företagen kommer därmed bli mer likställda, vilket generellt är positivt för företagen ur konkurrenssynpunkt. Om förslagen innebär att det i förlängningen blir fler vattenbruk kommer det även gynna konkurrensen.

Särskild hänsyn till små företag

Utredningens förslag innebär även att företagen kommer besparas kostnaderna som redovisats ovan. Utredningen bedömer därför att förslagen kommer gynna små företag och att merparten av företagen är små företag. Utredningen anser därför att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av förslagen.

Annan påverkan på företagen

En konsekvens av förslaget är att den tid som företagen sparar på den digitala kontaktpunkten kan företagen i stället ägna åt företagets verksamhet. Det kan i sin tur ge ökad lönsamhet för företagen. Företagen kan få tid att utveckla verksamheten och eventuellt öka omsättningen och intäkterna genom att expandera företaget.

Förslaget bedöms inte medföra några ytterligare kostnadsförändringar än de minskade administrativa kostnader som redovisas ovan. Utredningen bedömer inte att förslagen kommer att medföra någon annan påverkan av betydelse på företagen utöver den som redan redovisats i detta avsnitt.

Utredningen bedömer dock att det är viktigt att företagen får information i god tid innan förslagen träder i kraft om vad förändringarna innebär. Utredningen anser därför att det finns behov av särskild informationsinsats till vattenbruksföretagen av Jordbruksverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, se avsnitt 14.18.

14.6.2 Kostnader och konsekvenser för myndigheter och kommuner

Den digitala kontaktpunkten

Utredningens förslag kommer innebära ökade kostnader för främst Jordbruksverket, som är den myndighet som ska ansvara för den digitala kontaktpunkten. Enligt uppgift från Jordbruksverket behöver webbplatsen svensktvattenbruk.se struktureras om och anpassas för att verka som en digital kontaktpunkt enligt förslaget. En grov uppskattning enligt myndigheten är att sidans ombyggnation, anpassning till olika målgrupper, behovsanalys m.m. kommer kosta cirka 500 000 kronor i initiala kostnader. Därutöver kommer det krävas en ytterligare årsarbetskraft samt cirka 100 000 kronor per år för IT-utvecklingen och förvaltningen av sidan. Det kan även bli tids- och resurskrävande att svara på frågor från företagare. Förslaget kommer emellertid enligt Jordbruksverket även innebära att kompetensen kring hela prövningsprocessen kommer öka hos vattenbrukssamordnare på myndigheten. Det kommer krävas ett ökat samarbete både internt, mellan berörda enheter på myndigheten, och externt med berörda myndigheter och näringen. Det kommer i sin tur leda till ett

ökat förtroende för Jordbruksverkets främjande arbete för vattenbruket samt en ökad samordning mellan Jordbruksverket och andra myndigheter.

Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten kommer den digitala kontaktpunkten bl.a. hänvisa till myndighetens webbplats. Havs- och vattenmyndigheten har emellertid även föreslagits få ett utökat uppdrag vad gäller vattenbruket, vilket innebär att myndigheten initialt kommer att få ökade kostnader för att uppdatera webbplatsen med helt ny information. Denna information behöver där efter hållas uppdaterad. Enligt Havs- och vattenmyndigheten borde kostnaden för uppgifterna på myndighetens hemsida emellertid kunna rymmas inom de årsarbetstider som myndigheten kommer behöva för att kunna utföra ett utökat uppdrag, se avsnitt 14.5.2.

Vad gäller länsstyrelserna bör utredningens förslag i denna del innebära i viss mån ökade kostnader för att hålla uppgifter aktuella på länsstyrelsernas webbplatser samt för att ha system och IT-lösningar som gör att informationen är tillgänglig. Det kommer emellertid på sikt även bli något mindre kostnader eftersom det blir mindre kontakt med verksamhetsutövare samt att det blir lättare för länsstyrelsernas olika verksamhetsområden att hitta relevant information.

Utredningens förslag om ett regeringsuppdrag till Tillväxtverket bör innebära i viss mån ökade kostnader för Tillväxtverket. Myndigheten behöver utveckla webbplatsen [verksam.se](https://www.verksam.se), så att checklistan för att starta vattenbruk med tillhörande guide anpassas till den digitala kontaktpunkten och innehåller direktlänkar till den. När de initiala anpassningarna är gjorda bör kostnaderna på sikt bli lägre. Utredningen har inte beräknat hur mycket ytterligare resurser uppdraget kräver och föreslår att myndigheten gör en kostnadsuppskattning inför uppdraget.

Vägledningar

Enligt utredningens förslag är det Jordbruksverket som ska ansvara för att ta fram generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk. I det arbetet ska Jordbruksverket inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Vidare ska Havs- och vatten-

myndigheten och Jordbruksverket ansvara för att tillhandahålla vägledning och specifik information om vissa angivna provningar.

Förslaget bör innebära en viss initialt ökad kostnad för myndigheterna, eftersom de ska delta vid framtagandet av vägledningarna. Även om det kommer finnas behov av att löpande uppdatera vägledningarna och informationen bör dock kostnaderna bli lägre på sikt, när vägledningarna är framtagna och informationen finns att tillgå för handläggare.

Jordbruksverkets arbete med dessa vägledningar, och vägledning avseende tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, som beskrivs i avsnitt 14.8.2, kommer enligt uppgift från Jordbruksverket involvera flera enheter på myndigheten och behöva bedrivas under flera år. Baserat på Jordbruksverkets tidigare förslag om vägledning i regelförenklingsuppdraget skulle arbetet med att ta fram vägledningarna, grovt uppskattat, uppgå till en kostnad om cirka 2 000 000 kronor. När vägledningarna är framtagna kommer dock kostnaderna minska. Det är svårt att ange hur mycket respektive vägledning skulle kosta att ta fram. Utredningen uppskattar dock att det bör kosta cirka 1 000 000 kronor för Jordbruksverket att ta fram de nu aktuella vägledningarna och informationen, dvs. cirka hälften av vad Jordbruksverket uppskattade att samtliga vägledningar skulle kosta att ta fram.

Enligt uppgift från länsstyrelserna bör det, vid framtagandet av vägledningarna, ta cirka 80 timmar per anställd för tre till fyra anställda från fem länsstyrelser. Enligt utredningen bör det dock räcka med cirka två anställda från cirka tre länsstyrelser. Om de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 240 000 kronor för dessa tre länsstyrelser.

Utredningen uppskattar att det från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket involverar cirka två till tre anställda per myndighet vid framtagandet av vägledningarna. Om det på samma sätt som för länsstyrelserna beräknas ta cirka 80 timmar per anställd och de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 120 000 kronor för vardera myndighet.

Utbildningar

Jordbruksverket ska därtill ansvara för att tillhandahålla utbildning till andra myndigheter och kommuner om förfarandet för att starta vattenbruk. I arbetet med utbildningarna ska Jordbruksverket inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Utredningens förslag bör innebära initialt ökade kostnader, eftersom myndigheterna behöver bidra med information till utbildningarna samt delta på utbildningarna. Även om det kommer finnas behov av att löpande uppdatera utbildningarna bör dock kostnaderna för myndigheterna på sikt bli lägre, bl.a. med anledning av att utbildningarna då är framtagna.

Enligt Jordbruksverket är en grov uppskattning att det kommer behövas minst ytterligare en resurs som arbetar halvtid. Utbildningarna behöver tas fram i samarbete med andra och eventuellt behöver tjänster upphandlas. Baserat på ett tidigare projekt skulle kostnaden kunna uppgå till cirka 200 000 kronor. Därtill kommer det vara löpande förvaltningskostnader för myndigheten.

För deltagande i framtagandet av utbildningarna bör det enligt länsstyrelserna ta cirka 30 timmar per person för tre till fyra anställda från fem länsstyrelser. Enligt utredningen bör det dock räcka med cirka två anställda från cirka tre länsstyrelser. Om de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 90 000 kronor för dessa tre länsstyrelser.

Utredningen uppskattar att framtagandet av utbildningarna kommer att involvera cirka två till tre anställda från Havs- och vattenmyndigheten respektive Naturvårdsverket. Om det på samma sätt som för länsstyrelserna beräknas ta cirka 30 timmar per anställd och de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 45 000 kronor för vardera myndighet.

När utbildningarna är framtagna kan det ställas krav på inledande och löpande utbildningsinsatser av berörd personal. Utredningen bedömer att det bör bli fråga om cirka ett utbildningstillfälle per år och att utbildningarna bör beräknas ta totalt en dag eller cirka åtta timmar. Om tre till fyra anställda från olika sakområden på varje myndighet skulle utbildas och de skulle ha en timlön om cirka 500 kronor per person, skulle det resultera i en kostnad uppgående till cirka 16 000 kronor per utbildningstillfälle och myndighet. Det

innebär att utbildning av personalen på Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten skulle kosta cirka 16 000 kronor per utbildningstillfälle och myndighet. Det finns 21 länsstyrelser, vilket resulterar i att varje utbildningstillfälle skulle uppgå till en kostnad om cirka 336 000 kronor för samtliga länsstyrelser. Om t.ex. totalt 50–100 anställda på alla kommunerna skulle utbildas och de har en timlön om 500 kronor skulle det innebära att personalkostnaden för samtliga kommuner skulle uppgå till cirka 200 000–400 000 kronor.

Merparten av utbildningarna bör kunna hållas digitalt. Om emellertid någon utbildning skulle hållas fysiskt på plats skulle det, utöver ovan angivna kostnader, kunna tillkomma reskostnader för myndigheterna och kommunerna.

14.6.3 Kostnader och konsekvenser för domstolarna

Utredningen har tidigare nämnt att det vore bra om även domstolens medarbetare kunde ta del av utbildning i frågor som rör vattenbruk och att Jordbruksverket bör samarbeta med Domstolsakademin i frågan. Men hänsyn till att det råder osäkerhet avseende vad ett sådant samarbete skulle mynna ut i har utredningen inte beräknat eventuella kostnader eller konsekvenser för domstolarna.

14.7 Utredningens förslag om regeringsuppdrag avseende gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt m.m.

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag av regeringen att se över om gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt för fiskodling och övervintring av fisk i 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen ska ändras. I uppdraget ska även ingå att se över vilka andra vattenbruk än sådana som bedrivs i anläggningar i vattenområden som bör vara anmälningspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med Naturvårdsverket, se avsnitt 10.7.6.

14.7.1 Kostnader och konsekvenser för företag

Enligt utredningens uppfattning bör synpunkter i arbetet inhämtas från bl.a. branschorganisationer. Utredningens förslag kan därför få viss påverkan för dem men det bedöms inte bli några betydande konsekvenser. I övrigt kommer inte företagen direkt påverkas av utredningens förslag, utan det är först efter en eventuell ändring i regleringen, med anledning av resultatet av uppdraget, som företagen kan komma att påverkas. Förslaget bedöms därför inte innebära några kostnader eller konsekvenser för företagen. Förslaget bedöms inte heller påverka konkurrensen mellan företagen.

14.7.2 Kostnader och konsekvenser för myndigheterna

De myndigheter som främst kommer beröras av utredningens förslag är Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Enligt utredningens uppfattning bör synpunkter i arbetet även inhämtas från andra aktörer, särskilt sådana som bedriver forskning om vattenbrukets miljöpåverkan. Även dessa aktörer bör kunna påverkas av förslaget. Till de aktörerna hör t.ex. Sveriges lantbruksuniversitet, SLU.

Utredningens förslag kommer medföra ökade kostnader för myndigheterna, eftersom det kommer innebära utredningsarbete både inom respektive myndighet och tillsammans med den andra myndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten har uppgett att komplicerade regeringsuppdrag kan involvera två personer som jobbar halvtid i minst två månader och att det bör tillkomma tre till fem andra kompetenser med cirka 40 timmar var. Havs- och vattenmyndigheten har även uppgett att uppdraget kommer behöva bemannas med juridisk kompetens och kompetens avseende samhällsekonomiska konsekvenser. Enligt myndigheten behövs även externt utredningsstöd i naturvetenskapliga frågor. Enligt Havs- och vattenmyndigheten kommer kostnaderna påverkas om myndigheterna skulle behöva köpa in stöd av t.ex. konsulter.

Enligt utredningen bör uppdraget innebära att det involveras cirka tre till fyra anställda från Havs- och vattenmyndigheten och cirka två till tre anställda från Naturvårdsverket. Utredningen uppskattar att uppdraget bör resultera i cirka 80 timmar per anställd för Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Om de involverade

har en timlön om cirka 500 kronor innebär det en kostnad om cirka 160 000 kronor för Havs- och vattenmyndigheten och 120 000 kronor för Naturvårdsverket. Det kan därtill eventuellt tillkomma kostnader om myndigheterna behöver involvera ytterligare resurser inom myndigheterna och anlita externt utredningsstöd.

14.7.3 Kostnader och konsekvenser för domstolarna

Det är först efter en eventuell ändring i regleringen, med anledning av resultatet av uppdraget, som domstolarna kan komma att påverkas av förslaget. Utredningens förslag bedöms därför inte innebära några direkta kostnader eller konsekvenser för domstolarna.

14.8 Utredningens förslag om regeringsuppdrag avseende samarbete kring tillsyn och kontroll samt framtagande av vägledning och utbildning

På uppdrag av regeringen ska Jordbruksverket, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna samarbeta samt ta fram vägledning och genomföra utbildningsinsatser i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet av vattenbruksverksamheter enligt följande lagar: miljöbalken, epizootilagen, zoonoslagen, lagen om provtagning på djur, m.m., lagen om kontroll av husdjur, m.m. och djurskyddslagen.

14.8.1 Kostnader och konsekvenser för företag

Det övergripande syftet med utredningens förslag om samarbete, vägledningar och utbildningar avseende tillsyn och kontroll är att tillsynen och kontrollen av vattenbruk ska effektiviseras och bli tydligare för verksamhetsutövarna. Myndigheters tillsyn och kontroll av vattenbruksverksamheter innebär kostnader för företagen bl.a. i form av att anställda på företagen behöver arbeta med tillsynen och kontrollen i stället för de ordinarie arbetsuppgifterna.

I avsnitt 14.4.1 framgår att företagens administrativa kostnad avseende ett tillsynsbesök bör uppgå till cirka 734 160–2 936 640 kronor

för samtliga anläggningar i Sverige.⁹² Om varje person som involveras i ett tillsynsbesök har en månadslön på cirka 56 800 kronor⁹³ och varje besök skulle medföra totalt 4,5 till 18 timmars arbete per person⁹⁴ skulle det innebära en total kostnad om cirka 2 939 kronor–11 754 kronor⁹⁵ per anställd.

Enligt företrädare för vattenbruksbranschen kan tillsyns- och kontrollbesöken inom miljö-, djurhälso- och djurskyddslagstiftningen som mest uppgå till tre per anläggning och år. I fråga om tillsyns- och kontrollbesöken inom livsmedels-, smittskydds- och fiskelagstiftning kan det uppgå till ytterligare tre besök per anläggning och år. De sistnämnda besöken sker emellertid mer sällan än med årliga intervall.

Som ett ”worst-case-scenario” skulle ett företag med tio anläggningar i Sverige, som mest kunna få 30 tillsynsbesök per år, dvs. tre per anläggning och år. Troligtvis blir det dock kanske närmare två besök per anläggning och år, vilket innebär att det uppskattningsvis blir totalt cirka 20 besök för alla tio anläggningar. Det skulle innebära att företagets administrativa kostnad för tillsyn och kontroll under ett år som mest skulle uppgå till 235 080 kronor per anställd⁹⁶ som är involverad i tillsynen och kontrollen.

Utöver kostnaden för egen personal betalar företagen även tillsyns- och kontrollavgifter till myndigheterna. Under år 2022 uppgick tillsyns- och kontrollavgifterna samt utgifter kopplade till tillsyn till i snitt cirka 20 000 kronor per anläggning.

Utredningen har tagit del av ett exempel där ett företag år 2022 hade kostnader avseende tillsyn som en kommun hade bedrivit. Kommunen hade i det fallet 40 timmars tillsyn för en fiskodling samt sex timmars tillsyn för en avfallsdeponi. Timpriset för tillsynen var 993 kronor. Därtill hade företaget kostnader från Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) för offentlig kontroll av sjukdomar m.m.⁹⁷

Utredningens förslag avseende samarbete, vägledningar och utbildningar bör resultera i att tillsyn och kontroll av vattenbruksverksamheter blir effektivare, mer samordnad och enhetlig. Förslaget

⁹² 5 244 kronor $\times$ 140 anläggningar eller 20 976 kronor $\times$ 140 anläggningar.

⁹³ Motsvarande genomsnittet för en produktionschef inom tillverkning.

⁹⁴ Beräknat på att det tar två till åtta timmar per person för besöket samt två och en halv till tio timmar per person avseende för- och efterarbete.

⁹⁵ 653 $\times$ 4,5 respektive 653 $\times$ 18. Se avsnitt 14.4.1 för utförligare beräkning av kostnaden.

⁹⁶ 11 754 kronor $\times$ 20 besök.

⁹⁷ I t.ex. maj 2023 hade företaget kostnader till SVA uppgående till 63 611 kronor för sjukdomskontroller.

innebär också att det kan bli minskade kostnader för företagen i fråga om avgifter för tillsyn och kontroll samt att det bör bli färre tillsyns- och kontrollbesök och därmed minskade administrativa kostnader för företagen. Om samarbetet i förlängningen skulle resultera i att det blir ett tillsyns- eller kontrollbesök mindre per anläggning skulle det innebära att ett företag skulle göra en besparing om cirka 2 939–11 754 kronor per anställd som är involverad i besöket. Ofta är det en till två anställda involverade vid tillsynen, vilket innebär att den nämnda besparingen fördubblas, se avsnitt 14.4.1. Som framgår ovan bör företagens administrativa kostnad avseende ett tillsynsbesök uppgå till cirka 734 160–2 936 640 kronor för samtliga anläggningar i Sverige.

Påverkan på konkurrensförhållanden

Genom utredningens förslag bör tillsynen och kontrollen av vattenbruksverksamheter bli mer effektiv, samordnad och enhetlig. Det kan i sin tur innebära att företagen blir mer likställda, vilket generellt är positivt för företagen ur konkurrenssynpunkt.

Särskild hänsyn till små företag

Utredningens förslag innebär även att företagen kommer besparas kostnaderna som redovisats ovan. Utredningen bedömer därför att förslagen kommer gynna små företag och att merparten av företagen är små företag. Utredningen anser därför att ingen särskild hänsyn behöver tas till små företag vid utformningen av förslagen.

Annan påverkan på företagen

En konsekvens av förslaget är att den tid och kostnad som företagen sparar på samarbetet kan företagen i stället ägna åt företagets verksamhet. Det kan i sin tur ge ökad lönsamhet för företagen. Företagen kan få tid att utveckla verksamheten och eventuellt öka omsättningen och intäkterna genom att expandera företaget.

Förslaget bedöms inte medföra några ytterligare kostnadsförändringar än de minskade administrativa kostnader som redovisas ovan.

Utredningen bedömer inte att förslagen kommer att medföra någon annan påverkan av betydelse på företagen utöver den som redan redovisats i detta avsnitt.

14.8.2 Kostnader och konsekvenser för myndigheter och kommuner

Samarbete

Utredningens förslag om samarbete kommer innebära ökade kostnader, eftersom det innebär ökad planering och samordning inom myndigheten samt planering och delning av information mellan myndigheter.

Det är en stor variation mellan olika länsstyrelser i fråga om hur många vattenbruk som finns i respektive län. Vissa län har knappt några vattenbruk medan andra har relativt många. Enligt uppgift från länsstyrelserna skulle en uppskattning kunna vara att samarbetet kommer resultera i cirka 40 timmar per år för varje länsstyrelse. Om det skulle involvera tre till fyra anställda från olika sakområden med en timlön om cirka 500 kronor per person, skulle det resultera i en kostnad uppgående till cirka 80 000 kronor per länsstyrelse. Det finns 21 länsstyrelser, vilket resulterar i att samarbetet skulle uppgå till en kostnad om cirka 1 680 000 kronor per år för samtliga länsstyrelser. Det är emellertid inte säkert att det är så många anställda som kommer behöva involveras i samarbetet eller att det kommer ta 40 timmar per anställd och år.

Vad gäller Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket bör det involvera två till tre anställda från respektive myndighet. På samma sätt som med länsstyrelserna uppskattar utredningen att samarbetet skulle kunna resultera i cirka 40 timmar per år och anställd för Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Med hänsyn till att Jordbruksverket föreslås vara samordnande myndighet uppskattar utredningen att det skulle kunna resultera i cirka 50 timmar per år och anställd för Jordbruksverket. Om de involverade har en timlön om cirka 500 kronor innebär det en årlig kostnad om 60 000 kronor vardera för Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. För Jordbruksverket skulle det innebära en årlig kostnad uppgående till 75 000 kronor.

Den initiala kostnaden kommer vara högre för samtliga involverade myndigheter men kostnaden kommer därefter sannolikt bli lägre. Detta med anledning av att det initialt kommer ta mer tid att utreda inom vilka områden det är lämpligt för myndigheterna att samarbeta kring och vilken information myndigheterna behöver dela med varandra samt i vilka former samarbetet ska ske. När väl det är fastslaget bör kostnaden bli lägre. En uppskattning är därför att det initialt kommer behövas ytterligare 20–25 timmar per anställd och myndighet.

Ett väl fungerande samarbete mellan myndigheterna skulle innebära att tillsynen och kontrollen blir effektivare samt en ökad acceptans och ett ökat förtroende för myndigheterna. Redan i dag sker det viss samordnad tillsyn och kontroll men med samarbetet kommer det sannolikt ske mer regelmässigt och medvetet, i vart fall avseende remittering inom och mellan myndigheter. Om utredningens förslag avseende samarbete skulle leda till en ökad samordning mellan myndigheterna skulle det bl.a. kunna innebära en samordning av transporter, vilket skulle innebära minskade transportkostnader för myndigheterna.

Om det skulle komma krav på mer samordnad tillsyn och kontroll så kommer även kostnaderna att öka i fråga om samordningen. Enligt en uppskattning från länsstyrelserna skulle det kunna innebära fyra timmar mer arbete per anställd och år (avseende de som arbetar med tillsyn eller kontroll). Med i snitt fyra anställda per länsstyrelse och en timlön om 500 kronor skulle den extra kostnaden innebära en kostnad om 8 000 kronor per länsstyrelse och 168 000 kronor för samtliga länsstyrelser. Det kan dock vara lågt räknat. Det bör bli liknande extra kostnader för Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. En samordnad tillsyn och kontroll innebär emellertid även att det kan bli färre tillsyns- och kontrollbesök, vilket innebär en besparing för både myndigheter och företag.

Vägledning

Enligt utredningens förslag ska Jordbruksverket, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ta fram vägledning i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vattenbruksverksamheter enligt följande lagar: miljöbalken, epizootilagen,

zoonoslagen, lagen om provtagning på djur, m.m., lagen om kontroll av husdjur, m.m. och djurskyddslagen.

Förslaget bör innebära en viss initialt ökad kostnad för myndigheterna, eftersom de ska delta vid framtagandet av vägledningen. På sikt, när vägledningen är framtagen och informationen finns att tillgå för handläggare, bör dock kostnaderna bli lägre.

Enligt uppgift från Jordbruksverket kommer arbetet med både denna vägledning och generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk som beskrivs i avsnitt 14.7.2, involvera flera enheter på myndigheten och vara ett arbete som pågår under flera år. Baserat på Jordbruksverkets tidigare förslag om vägledning i regelförenklingsuppdraget skulle en grov uppskattning enligt Jordbruksverket vara att arbetet med att ta fram vägledningarna bör uppgå till en kostnad om cirka 2 000 000 kronor. När vägledningarna är framtagna kommer dock kostnaderna minska. Det är svårt att ange hur mycket en vägledning skulle kosta att ta fram. Utredningen uppskattar dock att det bör kosta cirka 1 000 000 kronor för Jordbruksverket att ta fram denna vägledning och information, dvs. cirka hälften av vad Jordbruksverket uppskattade att vägledningarna totalt skulle kosta att ta fram.

Enligt uppgift från länsstyrelserna bör det, vid framtagandet av vägledningarna, ta cirka 80 timmar per anställd för tre till fyra anställda från fem länsstyrelser. Enligt utredningen bör det dock räcka med cirka två anställda från cirka tre länsstyrelser. Om de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 240 000 kronor för dessa tre länsstyrelser.

En uppskattning är att det från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket involverar cirka två till tre anställda per myndighet vid framtagandet av vägledningarna. Om det på samma sätt som för länsstyrelserna beräknas ta cirka 80 timmar per anställd och de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 120 000 kronor för vardera myndighet.

Utbildningar

Enligt utredningens förslag ska Jordbruksverket även, som samordnande myndighet, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna genomföra utbildningsinsatser

i fråga om tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet avseende vattenbruksverksamheter enligt följande lagar: miljöbalken, epizootilagen, zoonoslagen, lagen om provtagning på djur, m.m., lagen om kontroll av husdjur, m.m. och djurskyddslagen.

Utredningens förslag bör innebära initialt ökade kostnader, eftersom myndigheterna behöver bidra med information till utbildningarna samt delta på utbildningarna. På sikt bör dock kostnaderna för myndigheterna bli lägre bl.a. med anledning av att utbildningarna då är framtagna.

Enligt Jordbruksverket är en grov uppskattning att det kommer behövas minst ytterligare en halv årsarbetskraft, dvs. cirka 500 000 kronor. Enligt Jordbruksverket skulle, baserat på ett tidigare projekt, utbildningarnas framtagande kunna uppgå till en kostnad om cirka 200 000 kronor. Därtill kommer det vara löpande förvaltningskostnader för myndigheten. Enligt utredningens bedömning bör den initiala kostnaden för Jordbruksverket uppgå till 200 000 kronor.

För deltagande i framtagandet av utbildningarna bör det enligt länsstyrelserna ta cirka 30 timmar per person för tre till fyra anställda vid fem länsstyrelser. Enligt utredningen bör det dock räcka med cirka 50 timmar per person för två anställda från cirka tre länsstyrelser. Om de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 150 000 kronor för dessa tre länsstyrelser.

En uppskattning är att det från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket involverar cirka två till tre anställda per myndighet vid framtagandet av utbildningarna. Om det beräknas ta cirka 80 timmar per anställd och de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 120 000 kronor för vardera myndighet.

När utbildningarna är framtagna kan det ställas krav på inledande och löpande utbildningsinsatser av berörd personal. Utredningen bedömer att det bör bli fråga om cirka ett utbildningstillfälle per år och myndighet och att utbildningen bör beräknas ta en dag eller cirka åtta timmar. Om utbildningen på varje myndighet skulle involvera tre till fyra anställda från olika sakområden med en timlön om cirka 500 kronor per person, skulle det resultera i en kostnad uppgående till cirka 16 000 kronor per utbildningstillfälle och myndighet. Det innebär att utbildningen av personalen på Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten skulle kosta cirka 16 000 kr per utbildningstillfälle och myndighet. Det finns 21 länsstyrelser, vilket resulterar i att varje utbildningstillfälle skulle uppgå till en kostnad om cirka

336 000 kronor för samtliga länsstyrelser. Om t.ex. totalt 50–100 anställda på alla kommunerna skulle gå utbildningen och de hade en timlön om 500 kronor skulle det innebära att personalkostnaden för samtliga kommuner skulle uppgå till cirka 200 000–400 000 kronor.

Merparten av utbildningarna bör kunna hållas digitalt. Om emellertid någon utbildning skulle hållas fysiskt på plats skulle det, utöver ovan angivna kostnader, kunna tillkomma reskostnader för myndigheterna och kommunerna.

14.8.3 Kostnader och konsekvenser för domstolarna

Förslaget bedöms inte innebära några kostnader eller konsekvenser för domstolarna.

14.9 Finansiering

En utredning som lämnar förslag som innebär en kostnadsökning eller en intäktsminskning för staten, kommuner eller regioner ska föreslå en finansiering i förslagen. Det ankommer alltså på utredningen att lämna förslag till finansiering av de kostnadsökningar som förslagen kan antas leda till för staten.

I det följande kommer utredningen först behandla förslagen som rör regleringar och därefter de huvudsakliga förslagen om regeringsuppdrag.

14.9.1 Förslag om reglering

Utredningens förslag avseende odlingstillstånd samt om ändringar i miljölagstiftningen

Utredningens förslag om att ta bort odlingstillstånd kommer innebära besparingar för samtliga involverade myndigheter, men främst för länsstyrelserna med cirka 3 000 000 kronor. När det gäller utredningens förslag om ändringar i miljölagstiftningen bedömer utredningen att det främst innebär kostnader i form av utbildningskostnader för berörd personal på myndigheterna och kommunerna som ska tillämpa de ändrade eller nya bestämmelserna. Om utbildningen skulle beräknas ta cirka en dag skulle det för Länsstyrelsen i Västra

Götalands län t.ex. kunna innebära att 19 anställda behöver utbildas under cirka åtta timmar. Om timkostnaden skulle vara 500 kronor skulle det innebära en personalkostnad om 76 000 kronor.⁹⁸ Om totalt 50–100 anställda på alla kommuner skulle utbildas under samma tid och timkostnad, skulle det därmed innebära en kostnad uppgående till cirka 200 000–400 000 kronor.

Utredningens förslag avseende rådets förordning (EG) nr 708/2007

Vad gäller rådets förordning (EG) nr 708/2007 har utredningen uppskattat att förslaget initialt kommer innebära en kostnad för Havs- och vattenmyndigheten uppgående till två till tre årsarbetskrafter. I det uppskattade behovet ingår dock även att myndigheten förväntas ta fram utbildningar och vägledningar och medverka i utbildningarna. Det kommer även bli initiala administrativa kostnader för Havs- och vattenmyndigheten att hantera förteckningen över slutna vattenbruksanläggningar, som medlemsstaterna enligt förordningen ska ha, samt upprätta ett register över introduktioner och flyttningar, som ska hållas tillgängligt för allmänheten enligt förordningen. Därtill tillkommer kostnader för tillsyn som Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för enligt förordningen. Enligt utredningens förslag kommer myndigheten emellertid ha möjlighet att överlämna tillsyn och/eller kontroll till länsstyrelsen. Sannolikt kommer Havs- och vattenmyndigheten därför inte ha några större kostnader kopplade till tillsynen eller kontroll enligt förordningen, utan kostnaden för tillsynen och kontrollen bör till största del hamna på länsstyrelsen.

Med hänsyn till att det inte har bedrivits någon tillsyn enbart kopplad till förordningen är det svårt att avgöra hur stor kostnad detta kan komma att innebära för länsstyrelserna. Det kommer sannolikt inte vara fråga om någon omfattande tillsyn, eftersom det troligen kommer röra sig om färre än tio ansökningar om tillstånd per år. Med hänsyn till att det inte finns någon förteckning över slutna vattenbruksanläggningar är det osäkert hur stor omfattning kontrollerna kommer få. Möjligen kan det bli något större omfattning och kostnad initialt när en förteckning är framtagen. Därefter bör emellertid både omfattningen och kostnaden minska. Sammantaget bör

⁹⁸ 19 anställda × 8 timmar × 500 kronor.

förslaget därför inte påverka länsstyrelsernas kostnader i någon större utsträckning.

Utredningen bedömer att den totala kostnaden för förslaget uppgår till cirka tre årsarbetskrafter eller cirka 3 000 000 kronor för Havs- och vattenmyndigheten. När väl föreskrifter, utbildningsmaterial, vägledningar, förteckning och register är framtagna och upprättade bör de initiala kostnaderna emellertid minska. Havs- och vattenmyndigheten kommer dock ha ett fortsatt behov av viss resursförstärkning och de löpande kostnaderna bör då uppgå till cirka en årsarbetskraft eller cirka 1 000 000 kronor.

Utredningens förslag avseende en digital kontaktpunkt m.m.

Utredningens förslag avseende en digital kontaktpunkt innebär, enligt en grov uppskattning från Jordbruksverket, att sidans ombyggnation, anpassning till olika målgrupper, behovsanalys m.m. kommer kosta cirka 500 000 kronor i initiala kostnader. Därutöver kommer det krävas en ytterligare årsarbetskraft, dvs. cirka 1 000 000 kronor, samt cirka 100 000 kronor per år för IT-utvecklingen och förvaltningen av sidan. Sammanlagt kommer den digitala kontaktpunkten kosta cirka 500 000 kronor i initiala kostnader och en årlig kostnad om cirka 1 100 000 kronor.

Vad gäller förslaget om generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk bör det innebära en viss initialt ökad kostnad för myndigheterna, eftersom de ska delta vid framtagandet av vägledningen. På sikt, när vägledningen är framtagen och bra information finns att tillgå för handläggare, bör dock kostnaderna bli lägre. Utredningen bedömer att det även i fråga om Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets ansvar för att tillhandahålla vägledning och specifik information om vissa angivna provningar initialt blir en ökad kostnad för myndigheterna för att ta fram vägledningarna men att på sikt kommer kostnaderna minska.

Utredningen uppskattar att Jordbruksverkets initiala kostnad för att ta fram generell vägledning och informationen samt vägledning och specifik information om vissa angivna provningar kommer uppgå till cirka 1 000 000 kronor.

Enligt utredningen bör det, vid framtagandet av vägledningen, ta cirka 80 timmar per anställd för cirka två anställda från cirka tre läns-

styrelser. Om de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 240 000 kronor för dessa tre länsstyrelser.

Utredningen uppskattar att det även från Naturvårdsverket kommer ta cirka 80 timmar per anställd för två till tre anställda vid framtagandet av den generella vägledningen. Om det på samma sätt som för länsstyrelserna beräknas ta cirka 80 timmar per anställd och de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 120 000 kronor för myndigheten.

Utredningen uppskattar att det även för Havs- och vattenmyndigheten kommer ta cirka 80 timmar per anställd för två till tre anställda vid framtagandet av den generella vägledningen. Utredningen bedömer att det bör ta lika lång tid och med lika många anställda för myndigheten att ta fram vägledning och specifik information om vissa angivna prövningar. Om det beräknas ta 80 timmar per anställd och de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 120 000 kronor per vägledning för myndigheten. Det innebär att kostnaden skulle uppgå till totalt 240 000 kronor för att ta fram både generell vägledning och vägledning om vissa angivna prövningar.

Avseende utredningens förslag om utbildning bör det innebära initialt ökade kostnader, eftersom myndigheterna behöver bidra med information till utbildningarna samt delta på utbildningarna. På sikt bör dock kostnaderna för myndigheterna bli lägre bl.a. med anledning av att utbildningarna då är framtagna. Jordbruksverket har uppskattat att det kommer behövas minst ytterligare en halv årsarbetskraft, dvs. cirka 500 000 kronor, samt att utbildningarna framtagande bör uppgå till en kostnad om cirka 200 000 kronor. Enligt länsstyrelserna bör det för deltagande i framtagandet av utbildningarna ta cirka 30 timmar per person för tre till fyra anställda vid fem länsstyrelser. Enligt utredningen bör det dock räcka med cirka två anställda från cirka tre länsstyrelser. Om de anställdas timlön är 500 kronor och tre länsstyrelser skulle delta skulle det resultera i en kostnad om cirka 90 000 kronor för dessa tre länsstyrelser. En uppskattning är att det från Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket involverar cirka två till tre anställda per myndighet vid framtagandet av utbildningarna. Om det på samma sätt som för länsstyrelserna beräknas ta cirka 30 timmar per anställd och de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 45 000 kronor för vardera myndighet.

När utbildningarna är framtagna kan det ställas krav på inledande och löpande utbildningsinsatser av berörd personal. Utredningen bedömer att det bör bli fråga om cirka ett utbildningstillfälle per år och myndighet och att utbildningarna bör beräknas ta en dag eller cirka åtta timmar. Om utbildningarna på varje myndighet skulle involvera tre till fyra anställda från olika sakområden med en timlön om cirka 500 kronor, skulle det resultera i en kostnad uppgående till cirka 16 000 kronor per utbildningstillfälle och myndighet. Det innebär att utbildning av personalen på Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten skulle kosta cirka 16 000 kronor per utbildningstillfälle och myndighet. Det finns 21 länsstyrelser, vilket resulterar i att varje utbildningstillfälle skulle uppgå till en kostnad om cirka 336 000 kronor för samtliga länsstyrelser. Om t.ex. totalt 50–100 anställda på alla kommunerna skulle utbildas och de hade en timlön om 500 kronor skulle det innebära att personalkostnaden för samtliga kommuner skulle uppgå till cirka 200 000–400 000 kronor.

Merparten av utbildningarna bör kunna hållas digitalt. Om emellertid någon utbildning skulle hållas fysiskt på plats skulle det, utöver ovan angivna kostnader, kunna tillkomma reskostnader för myndigheterna och kommunerna.

Förslag om finansiering

Sammantaget bör myndigheternas kostnader till viss del täckas av de kostnadsbesparingar som förslagen kommer innebära.

Länsstyrelsernas kostnader med anledning av förslagen bör täckas av kostnadsbesparingarna till följd av förslagen avseende odlingstillstånden.

För att kunna uppfylla kraven enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 och för att myndigheten ska kunna bidra i de övriga förslagen bör det tillskjutas medel till Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen föreslår därför resursförstärkning till Havs- och vattenmyndigheten med cirka 3,2 miljoner kronor i initiala kostnader det första året och därefter cirka 1,1 miljoner kronor i löpande kostnader årligen.

Med hänsyn till de besparingar Jordbruksverket gör med anledning av utredningens förslag avseende odlingstillstånden samt rådets förordning (EG) nr 708/2007 bör medel tillskjutas till myndigheten för arbetet med den digitala kontaktpunkten, vägledningarna och

utbildningarna. Utredningen föreslår därför resursförstärkning till Jordbruksverket med 1,7 miljoner kronor avseende initiala kostnader och 1,6 miljoner kronor avseende löpande kostnader årligen.

Naturvårdsverket bör tillskjutas medel för arbetet med vägledningarna och utbildningarna med cirka 165 000 kronor. Utredningen föreslår därför resursförstärkning om 165 000 kronor till Naturvårdsverket i initiala kostnader.

Kostnaden för de utbildningar som tjänstepersoner på kommunerna kommer att behöva gå bedöms inte kunna hanteras inom ramen för den kommunala tillsynsavgiften. Därmed bedömer utredningen att finansieringsprincipen kan bli aktuell. Kostnaden är beroende av hur många på de olika kommunerna som kommer behöva gå utbildningarna. I ovan angivna exempel för kommunerna har utredningen utgått från att totalt 50–100 anställda vid alla kommuner kommer behöva gå utbildningarna. Det är dock högst osäkert om det verkligen är det antalet anställda som kommer behöva gå utbildningarna. Utredningen kan därför inte uppskatta resursbehovet i denna del.

14.9.2 Förslag om regeringsuppdrag

Utredningens förslag om regeringsuppdrag avseende gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt m.m.

Vad gäller utredningens förslag om regeringsuppdrag avseende gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt m.m. så uppskattar utredningen att det bör involvera cirka tre till fyra anställda från Havs- och vattenmyndigheten och cirka två till tre anställda från Naturvårdsverket. Utredningen uppskattar att det resulterar i cirka 80 timmar per anställd för Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Om de involverade har en timlön om cirka 500 kronor innebär det en kostnad om cirka 160 000 kronor för Havs- och vattenmyndigheten och 120 000 kronor för Naturvårdsverket. Det är dock möjligt att uppdraget innebär att myndigheterna kan behöva involvera ytterligare resurser inom myndigheterna. Till detta tillkommer även eventuell bemanning med externt utredningsstöd i naturvetenskapliga frågor.

Förslag om finansiering

Sammantaget bör myndigheterna, med anledning av det föreslagna regeringsuppdraget, tillskjutas medel för kostnaderna. Utredningen föreslår därför resursförstärkning för kostnaderna enligt följande:

- till Havs- och vattenmyndigheten med cirka 160 000 kronor, och
- till Naturvårdsverket med cirka 120 000 kronor.

Uppdraget kan eventuellt innebära att myndigheterna behöver både involvera ytterligare resurser inom myndigheterna och anlita externt utredningsstöd. Myndigheterna kommer också behöva tillskjutas medel för detta. Utredningen har inte helt kunnat beräkna kostnaderna för de eventuella extra resurserna inom myndigheterna och det externa utredningsstödet. Utredningen kan därför inte uppskatta resursbehovet i denna del och föreslår att myndigheterna gör en kostnadsuppskattning innan de erhåller det aktuella uppdraget.

Utredningens förslag om regeringsuppdrag avseende samarbete kring tillsyn och kontroll samt framtagande av vägledning och utbildning*Samarbete*

När det gäller utredningens förslag om regeringsuppdrag avseende samarbete skulle, enligt uppgift från länsstyrelserna, en uppskattning kunna vara att det kommer resultera i cirka 40 timmar per anställd och år för varje länsstyrelse. Om det skulle involvera två anställda från olika sakområden med en timlön om cirka 500 kronor per person, skulle det resultera i en kostnad uppgående till cirka 40 000 kronor per länsstyrelse. För att samarbetet ska bli så effektivt som möjligt bör emellertid inte samtliga 21 länsstyrelser initialt medverka vid samarbetet. Som förslag skulle det t.ex. kunna vara tre länsstyrelser som är med i det initiala arbetet. Det skulle resultera i en kostnad om cirka 120 000 kronor. Utöver den kostnaden tillkommer kostnaden för Jordbruksverkets, Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets personal. Om det skulle involveras cirka två till tre anställda från respektive myndighet och det även för Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket resulterar i cirka 40 timmar per

år och anställd och timlönen är 500 kronor innebär det en kostnad om 60 000 kronor per myndighet eller 120 000 kronor för båda myndigheterna. Med hänsyn till att Jordbruksverket föreslås vara samordnande myndighet uppskattar utredningen att det skulle kunna resultera i cirka 50 timmar per år och anställd för Jordbruksverket. Om de involverade har en timlön om cirka 500 kronor innebär det en årlig kostnad om 75 000 kronor för Jordbruksverket. Det är emellertid inte säkert att det är så många anställda som kommer behöva involveras i samarbetet eller att det kommer ta 40 timmar per anställd och år (eller 50 timmar per anställd och år för Jordbruksverket). Den initiala kostnaden kommer dock vara högre än vad den kommer bli efter att formerna för samarbetet m.m. har fastslagits.

Den initiala kostnaden för samarbetet bedöms kräva cirka 20–25 timmar mer per anställd och myndighet, dvs. totalt cirka 60–65 timmar per anställd och myndighet. Det skulle därmed innebära att den initiala kostnaden skulle uppgå till totalt 465 000–502 500 kronor, varav det skulle kosta Jordbruksverket cirka 105 000–112 500 kronor, länsstyrelserna cirka 180 000–195 000 kronor, Havs- och vattenmyndigheten cirka 90 000–97 500 kronor och Naturvårdsverket cirka 90 000–97 500 kronor.

Vägledningar

Vad gäller utredningens förslag om vägledningar uppskattar utredningen att Jordbruksverkets initiala kostnad för att ta fram denna vägledning och information kommer uppgå till cirka 1 000 000 kronor. Enligt uppgift från länsstyrelserna bör det, vid framtagandet av vägledningarna, ta cirka 80 timmar per anställd för tre till fyra anställda från fem länsstyrelser. Enligt utredningen bör det dock räcka med cirka två anställda från cirka tre länsstyrelser. Om de anställdas timlön är 500 kronor skulle det resultera i en kostnad om cirka 240 000 kronor för dessa tre länsstyrelser. Därtill tillkommer kostnaden för cirka två till tre anställda från Havs- och vattenmyndigheten och lika många anställda från Naturvårdsverket. Om det även för dem tar cirka 80 timmar per anställd och timlönen är 500 kronor innebär det en kostnad om 160 000 kronor för vardera myndighet. Sammanlagt skulle vägledningarna därmed kosta cirka 1,56 miljoner kronor, varav det skulle kosta Jordbruksverket cirka 1 000 000 kronor, länsstyrel-

serna cirka 240 000 kronor, Havs- och vattenmyndigheten cirka 160 000 kronor och Naturvårdsverket cirka 160 000 kronor. När vägledningarna är framtagna kommer dock kostnaderna minska.

Utbildningar

När det gäller utredningens förslag om utbildningar har utredningen uppskattat att Jordbruksverkets initiala kostnad för framtagande av utbildningar bör kunna uppgå till cirka 200 000 kronor. Därtill kommer det vara löpande förvaltningskostnader för myndigheten. Länsstyrelserna har uppskattat kostnaden för framtagandet av utbildningarna till cirka 300 000 kronor. Enligt utredningen bör det dock räcka med cirka 50 timmar per person för två anställda från cirka tre länsstyrelser, vilket vid en timlön om 500 kronor skulle resultera i en kostnad om 150 000 kronor. För Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket bör kostnaden per myndighet uppgå till cirka 120 000 kronor.

Sammanlagt bör den initiala kostnaden därmed uppgå till nästan 600 000 kronor för framtagandet av utbildningarna, varav det skulle kosta Jordbruksverket cirka 200 000 kronor, länsstyrelserna cirka 150 000 kronor, Havs- och vattenmyndigheten cirka 120 000 kronor och Naturvårdsverket cirka 120 000 kronor. När utbildningarna är framtagna kommer dock kostnaderna minska.

När utbildningarna är framtagna kan det ställas krav på inledande och löpande utbildningsinsatser av berörd personal. Utredningen bedömer att kostnaden för cirka ett utbildningstillfälle uppgående till cirka åtta timmar för fyra anställda per myndighet och år bör uppgå till cirka 16 000 kronor. Det innebär att utbildningen av personalen på Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och varje länsstyrelse skulle kosta cirka 16 000 kronor per utbildningstillfälle och myndighet. Om t.ex. totalt 50–100 anställda på alla kommunerna skulle gå utbildningen och de har en timlön om 500 kronor skulle det innebära att personalkostnaden för samtliga kommuner skulle uppgå till cirka 200 000–400 000 kronor. Merparten av utbildningarna bör kunna hållas digitalt. Om emellertid någon utbildning skulle hållas fysiskt på plats skulle det, utöver ovan angivna kostnader, kunna tillkomma reskostnader för myndigheterna och kommunerna.

Utbildningskostnaderna för respektive myndighet och kommun är dock så pass låga att de bör rymmas inom den ordinarie budgeten.

Förslag om finansiering

Sammantaget bör myndigheterna, med anledning av det föreslagna regeringsuppdraget, tillskjutas medel för de initiala kostnaderna. Utredningen föreslår därför resursförstärkning för de initiala kostnaderna enligt följande:

- Till Jordbruksverket med cirka 1,3 miljoner kronor,
- till Havs- och vattenmyndigheten med cirka 380 000 kronor,
- till Länsstyrelserna med cirka 600 000 kronor, och
- till Naturvårdsverket med cirka 380 000 kronor.

Efter att formerna för samarbetet m.m. har fastslagits samt vägledning och utbildningar har tagits fram kommer kostnaderna minska. Det löpande arbetet med samarbetet, vägledning och utbildning kräver ytterligare resurser. Utredningen har dock inte helt kunnat beräkna detta och föreslår att myndigheterna gör en kostnadsuppskattning i samband med att de erhåller det aktuella uppdraget.

14.10 Alternativa förslag som utredningen övervägt men inte går vidare med

Under utredningens gång har vi funnit olika lösningar på problemen som vi har resonerat kring. Dessa lösningar har vi av olika skäl valt att inte gå vidare med. Nedan beskriver vi de alternativ som varit föremål för närmare överväganden, men som vi inte lägger fram som förslag.

14.10.1 Övervägt förslag: Ärendekonzentration

Ett alternativ till utredningens förslag om samverkan och stöd vid prövning skulle vara att en ärendekonzentration avseende prövningar av ansökningar och anmälningar av vattenbruksverksamheter gjordes

till antingen en eller färre myndigheter eller till färre enheter inom länsstyrelserna. Genom att koncentrera ärenden som rör vattenbruksverksamhet till en eller färre myndigheter bedömer utredningen att förutsättningarna för ett enhetligt prövningsförfarande med likartad regeltillämpning och kortare handläggningstider skulle öka. Ärendekonzentration skulle kunna göras till en nyinrättad myndighet eller till en befintlig myndighet, t.ex. Jordbruksverket.

Att närmare utreda om en helt ny myndighet borde inrättas för att pröva ärenden som rör vattenbruk har bedömts ligga utanför utredningens direktiv och en sådan fråga skulle behöva utredas i särskild ordning. Om en ärendekonzentration i stället skulle göras till en eller ett fåtal myndigheter skulle man tappa de samordningsvinster som kan göras med andra ärenden som hanteras enligt samma regelverk. Inom ramen för miljöprövningen finns i dag relativt omfattande möjligheter till gemensam handläggning. De vinster som sannolikt skulle kunna nås med en ärendekonzentration, t.ex. enhetligt prövningsförfarande, likartad regeltillämpning, kortare handläggningstider och minskade myndighetskontakter för verksamhetsutövaren skulle enligt utredningens uppfattning kunna uppnås genom samverkan och stöd till myndigheterna, domstolarna och vattenbrukarna. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inte skäl att gå in närmare på vilka möjligheter det finns till ärendekonzentration till en eller ett fåtal myndigheter.

Även om en generell ärendekonzentration till en eller ett fåtal myndigheter inte bör komma i fråga, enligt utredningens uppfattning, skulle det ändå kunna vara aktuellt att koncentrera sådana ärenden som ska prövas av länsstyrelserna till en eller ett fåtal länsstyrelser. Som utgångspunkt är länsstyrelsernas ansvarsområde avgränsat till det enskilda länet. Vissa arbetsuppgifter är dock lagda på särskilda organ vid vissa länsstyrelser som har ansvarsområden även utanför det enskilda länet. Det finns t.ex. bara tolv miljöprövningsdelegationer vid tolv länsstyrelser i landet som prövar frågor om bl.a. tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Vidare finns det fem vattendelegerationer vid fem länsstyrelser i landet, så kallade vattenmyndigheter, vilka ansvarar för förvaltningen av vattenkvaliteten i så kallade vattendistrikt. Det finns alltså befintliga strukturer där vissa utpekade länsstyrelser har ansvar för förvaltningsuppgifter i flera län utöver det egna.

Länsstyrelserna är eller kan vara prövningsmyndighet när det gäller flera av de ärenden som kan aktualiseras för vattenbruk, t.ex. de som

rör tillstånd till miljöfarlig verksamhet, anmälan om vattenverksamhet, strandskyddsdispens, Natura 2000-tillstånd, förprovning av djurstallar och registrering av livsmedels- och foderanläggningar i primärproduktion. Ärenden rörande miljöfarlig verksamhet prövas av någon av de tolv miljöprövningsdelegationerna. Där har alltså redan en ärendekonzentration gjorts inom länsstyrelserna. Enligt utredningens mening finns det inte skäl för att de ärenden som rör vattenbruk ska koncentreras till endast en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer. Någon sådan ytterligare koncentration av ärenden görs inte för någon annan verksamhet som är att anse som miljöfarlig och utredningen ser inte att det finns skäl att särbehandla vattenbruket i det avseendet. Sammantaget har utredningen funnit att nackdelarna överväger fördelarna med ett förslag om ärendekonzentration avseende provningar av ansökningar och anmälningar av vattenbruksverksamheter. För en analys av detta förslag hänvisas till avsnitt 11.3.1.

Utredningen har också övervägt en ärendekonzentration av tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet genom att färre myndigheter eller färre enheter inom länsstyrelserna skulle utöva tillsyn och/eller kontroll av vattenbruksverksamheter. Av samma skäl som utredningen angett ovan avseende ärendekonzentration av provningar av ansökningar och anmälningar som rör vattenbruksverksamheter har utredningen funnit att i fråga om ärendekonzentration av tillsyn och kontroll så är nackdelarna större än fördelarna. För en analys av detta förslag hänvisas till avsnitt 11.5.1.

14.10.2 Övervägt förslag: En myndighet ges i uppgift att ta emot och förmedla anmälningar och ansökningar som berör vattenbruk till andra prövningsmyndigheter

Utredningen har även övervägt förslaget att en myndighet, t.ex. Jordbruksverket, skulle kunna ta emot vissa anmälningar och ansökningar som rör vattenbruk och sedan förmedla dessa till prövningsmyndigheter som ska göra de materiella provningarna. Utredningen fann dock att en digital portal, i vilken en verksamhetsutövare direkt kan lämna in anmälningar och ansökningar till de prövningsmyndigheter som ska göra de materiella provningarna, kunde jämföras med en gemensam inlämningsfunktion (det förstnämnda förslaget). Med hänsyn till att en digital portal sannolikt skulle leda till kortare handläggningstider, mindre administrativt arbete och kostnader för den

mottagande myndigheten ansåg utredningen att en digital portal hade stora fördelar gentemot en gemensam inlämningsfunktion. Utredningen konstaterade dock att med hänsyn till de stödfunktioner⁹⁹ som redan hade tagits fram eller som för närvarande utarbetas för vattenbrukets del, bör inte heller en digital portal införas. För en analys av detta förslag hänvisas till avsnitt 11.3.2.

14.10.3 Övervägt förslag: En myndighet ges i uppgift att samordna prövningar

Ett annat alternativ vore att ge en mottagande myndighet ett större ansvar för att samordna prövning. En mottagande myndighet skulle kunna ta emot relevanta anmälningar och ansökningar, och vid ofullständigheter eller oklarheter i de ingivna handlingarna i första hand hjälpa företagaren till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen. Den samordnande myndigheten skulle sedan skicka relevanta handlingar till de myndigheter och/eller domstol som ska göra materiella prövningar. Även senare under ärendenas handläggning skulle den samordnande myndigheten t.ex. kunna svara på frågor från de andra myndigheterna om beslutade giltighetstider.

Ett sådant upplägg skulle dock bl.a. innebära mer administration för den mottagande myndigheten. Det finns också en risk att handläggningen drar ut på tiden om det först är en annan myndighet som hanterar anmälningarna och ansökningarna. Utifrån prövningarnas olika syften kan det också finnas problem med samtidig prövning av samtliga anmälningar och ansökningar. Det bör enligt utredningens uppfattning vara upp till företagaren att utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet göra affärsmässiga avvägningar av när anmälningar och ansökningar bör göras och ges in till prövningsmyndigheterna. Det finns därför fördelar med att företagaren själv ger in anmälningar och ansökningar till prövningsmyndigheterna i stället för att vända sig till en samordnande myndighet vid olika tidpunkter. En sådan ordning är också att föredra framför att den mottagande myndigheten skulle sända över anmälningar och ansökningar till prövningsmyndigheterna vid olika tidpunkter. Utredningen ansåg därför att

⁹⁹ Se t.ex. Samtjänst för vattenbruk på verksamt.se, Tillväxtverkets uppdrag att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet samt Tillväxtverkets projekt "One-stop-myndighetsshop", se avsnitt 11.2.3.

detta alternativ hade sådana nackdelar att det inte bör införas. För en analys av detta förslag hänvisas till avsnitt 11.3.2.

14.10.4 Övervägt förslag: En lotsfunktion införs

Ytterligare ett alternativ skulle vara att en lots införs. Det skulle vara en tjänsteperson som stödjer en enskild företagare med information under hela prövningsprocessen och hjälper till med kontakter med berörda prövningsmyndigheter. En sådan person skulle kunna bidra till en mindre uppdelad prövningsprocess för vattenbrukaren. En sådan funktion skulle troligen ha störst betydelse för mindre eller ny-startade verksamheter. Utredningen såg dock flera nackdelar med ett sådant upplägg, bl.a. med hänsyn till att det finns privata aktörer som erbjuder rådgivning till företag i samband med prövningsprocesser. En lots skulle kunna konkurrera med aktörer på den privata marknaden och en sådan funktion väcker enligt utredningens uppfattning också frågor om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och den enskilde vattenbrukaren. Utredningen fann därför att en lotsfunktion inte bör införas. För en analys av detta förslag hänvisas till avsnitt 11.3.2.

14.10.5 Övervägt förslag: Reglerade handläggningstider

Utredningen övervägde även möjligheten att föreslå lagstadgade tidsfrister för handläggningen av ärenden och mål som rör vattenbruksverksamhet. Sådana tidsfrister skulle enligt utredningens uppfattning emellertid inte gagna processen, utan snarare riskera att forcera prövningarna på ett olämpligt sätt, vilket i sin tur skulle kunna innebära ett försämrat miljöskydd. En eventuell särreglering avseende handläggningstider för vissa verksamheter borde även hanteras samlat. Utredningen bedömer att de förslag som utredningen presenterar i kapitel 11 avseende stöd och samverkan vid prövning därtill kan bidra till kortare handläggningstider för vattenbruksverksamheter. För en analys av detta förslag hänvisas till avsnitt 11.3.8.

14.10.6 Övervägt förslag: Ett reglerat samarbete avseende tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet

Utredningen har även övervägt att i författning reglera samarbete mellan Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna avseende tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Utredningen kan konstatera att skyldigheterna och möjligheterna till samverkan och samarbete enligt 8 § första stycket förvaltningslagen och 6 § myndighetsförordningen, som även gäller vid tillsyn och kontroll av vattenbruk, inte har utnyttjats i någon större utsträckning.

Det föreslagna samarbetet ska endast omfatta statliga myndigheter och, som angetts, finns det redan en reglerad skyldighet för myndigheterna att samarbeta enligt myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Det är därför inte nödvändigt att införa ytterligare krav på samordning av tillsyn i författning. Med hänsyn till att samarbetet är bristande i dag har dock utredningen föreslagit ett regeringsuppdrag avseende samarbete till myndigheterna. För en analys av detta förslag hänvisas till avsnitt 11.5.2–11.5.4.

14.11 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. Utredningen har i kapitel 4 redogjort för relevant EU-reglering som berör vattenbruk. För närmare information om de enskilda förslagens kopplingar till EU-rätten hänvisas till förslagskapitlen, kapitel 10–12.

Rådets förordning (EG) nr 708/2007

När det gäller rådets förordning (EG) nr 708/2007 finns det i förordningen särskilda bestämmelser om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk. Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Enligt förordningen ska medlemsstaternas behöriga myndigheter kontrollera och övervaka vattenbruksverksamhet för att se till att slutna vattenbruksanläggningar uppfyller bestämmelserna i artikel 3.3, och att trans-

porter från eller till slutna vattenbruksanläggningar genomförs på ett sätt som förebygger utsläpp av främmande arter och icke-målarter.¹⁰⁰ Medlemsstaterna ska också utse den behöriga myndigheten eller de behöriga myndigheterna som ska utöva tillsyn enligt förordningen.¹⁰¹ Enligt förordningen ska det även vara möjligt att ansöka om tillstånd enligt artikel 6 vid den behöriga myndigheten.

I dagsläget finns nationella tillämpningsbestämmelser som kompletterar rådets förordning (EG) nr 708/2007 i fiskelagstiftningen. Även om det inte är helt tydligt, har utredningen bedömt att det av 6 kap. 1 § fiskeförordningen får anses framgå att det är Jordbruksverket som är behörig myndighet enligt förordningen och att Jordbruksverket också ska fullgöra de skyldigheter som ankommer på en medlemsstat enligt förordningen. Utredningen har föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten ska pekas ut som behörig myndighet och utföra de uppgifter som ankommer på en medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007, se avsnitt 10.5. I dagsläget är det oklart om det har bedrivits någon tillsyn eller kontroll enligt förordningens bestämmelser. Utredningen har föreslagit ändringar i bestämmelserna om tillsyn i syfte att göra det tydligare för myndigheterna vilken tillsyn som kan bedrivas kopplat till förordningen. Utredningen har även föreslagit ändringar för att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna överlåta tillsyn och kontroll till länsstyrelsen samt bestämmelser om uppgiftsskyldigheter mellan myndigheterna för att de ska kunna utföra de uppgifter som ankommer på dem.

Utredningen bedömer sammantaget att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Ändringar i bestämmelserna om miljöbedömning

Bestämmelserna om miljöbedömning har sin grund i MKB-direktivet. Naturvårdsverket har tidigare lagt förslag om att det i varje enskilt fall ska fattas beslut om betydande miljöpåverkan avseende tillståndspliktig fiskodling och övervintring av fisk och har anfört att ett sådant förslag innebär att de svenska bestämmelserna på ett tydligare sätt återspeglar MKB-direktivet.¹⁰² Naturvårdsverket har i sammanhanget anfört att Sverige, till skillnad mot en strikt tillämpning

¹⁰⁰ Se artikel 4.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

¹⁰¹ Artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

¹⁰² Naturvårdsverket (2017), Bilaga 2, s. 29.

av direktivet, även fortsättningsvis går utöver de skyldigheter som följer av vårt medlemskap i EU men att det dock inte innebär att vi bryter mot reglerna eftersom MKB-direktivet är ett minimidirektiv.¹⁰³ Varje medlemsland har rätt att ställa hårdare krav än vad MKB-direktivet anger. Utredningen delar den bedömning som Naturvårdsverket redovisat.

Övriga förslag om ändringar i miljölagstiftningen

Utredningen bedömer att övriga förslag om ändringar i miljölagstiftningen är inom det nationella handlingsutrymmet och överensstämmer med EU-rätten.

14.12 Konsekvenser för miljö och hållbar utveckling

Utredningen har i avsnitt 10.8 och 10.8.1 gjort en övergripande analys av de huvudsakliga förslagen i det kapitlets konsekvenser för miljö och hållbar utveckling. I detta avsnitt avser utredning att utveckla analysen. Vi kommer inledningsvis att gå in på konsekvenser kopplat till relevanta ändringar i prövningar som utredningen föreslår i kapitel 10. Vi kommer sedan att göra en mer övergripande analys av de miljömässiga konsekvenserna av utredningens förslag och hur dessa kan underlätta och främja ökad hållbarhet.

14.12.1 Konsekvenser för miljön kopplat till förslag om ändringar i prövningar

Konsekvenser av att kravet på odlingstillstånd i fiskelagstiftningen tas bort

Utredningen har konstaterat att det som provas inom ramen för odlingstillståndet också omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. För de verksamheter som redan i dag omfattas av krav på tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet kan utredningen inte se några större konsekvenser för miljön av förslaget på att ta bort kravet på odlingstillstånd, eftersom det görs en ingående prövning

¹⁰³ Naturvårdsverket (2017), Bilaga 2, s. 29.

av verksamhetens påverkan på miljön inom ramen för tillståndsprövningen enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

När det kommer till de verksamheter som i dag är anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ska verksamhetens miljöpåverkan bedömas inom ramen för prövningsförfarandet och prövningsmyndigheten har möjlighet att bl.a. besluta om försiktighetsmått och kan i vissa fall kräva att en tillståndsprövning ska göras. Frågor om påverkan på andra fiskar, vattenlevande krästdjur och vattenlevande blötdjur men även miljön i övrigt är frågor som ska prövas inom ramen för en anmälan om miljöfarlig verksamhet. De har dock sannolikt inte prövats lika ingående där som inom ramen för prövningen av odlingstillstånd, varför det är tänkbart att skyddet för miljön i frågor som ingått i prövningen av odlingstillstånd kan försämrast om odlingsstillståndet tas bort. Enligt utredningens uppfattning kommer förslagen inte medföra att det ställs lägre krav på verksamheterna ur ett materiellt hänseende. Med hänsyn till att kommunerna kommer att kunna skicka remisser till länsstyrelserna i frågorna, utredningens förslag om föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruk i kapitel 10 och förslagen om vägledningar och utbildningar i kapitel 11, är utredningen av uppfattningen att risken för försämring av miljöskyddet kan minska. Detta förutsätter dock att kommunerna kommer att prioritera frågor om utbildning m.m.

Det är även sannolikt att de frågor som ingått i tillsynen över vattenbruken enligt fiskelagstiftningen inte fått lika stor uppmärksamhet inom ramen för den tillsyn som bedrivits enligt miljöbalken. Även i dessa frågor kan det enligt utredningens bedömning vara viktigt med vägledningar och utbildningar för att det i praktiken inte ska bli ett försämrat skydd för miljön om kravet på odlingstillstånd tas bort.

Konsekvenser av föreslagen att utöka anmälningsplikten för miljöfarlig verksamhet och utvidga undantaget från kravet på tillstånd för vattenverksamhet

För de verksamheter som inte tidigare omfattats av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet kan man förvänta sig en positiv påverkan på miljön i de frågor som ska ingå i prövningen enligt de allmänna hänsynsreglerna. Dessa verksamheter omfattas redan i dag av miljöbalkens

bestämmelser och tillsynsmyndigheterna har redan i dag möjlighet att ställa krav på verksamheterna utifrån balkens bestämmelser. I vissa fall prövas verksamheterna även i dag gentemot de allmänna hänsynsreglerna innan de får inledas, t.ex. om verksamheten kräver strandskyddsdispens. Genom den föreslagna förändringen kommer dock fler verksamheter att prövas enligt miljöbalken innan de får inledas. Bedömning av verksamheternas miljöpåverkan kommer då göras ur ett bredare perspektiv än vad som gjorts tidigare inom ramen för odlingstillstånd, om sådant krävts. Utredningen bedömer att en sådan förändring skulle kunna främja en hållbar utveckling av branschen.

För de verksamheter som tidigare omfattats av krav på tillstånd till vattenverksamhet men som nu kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter kan miljöskyddet bli något sämre. Detta med hänsyn till att det som utgångspunkt inte längre kommer att ske en lika ingående prövning innan verksamheterna kan inledas. Prövningsmyndigheten kan dock i vissa fall kräva att en tillståndsprövning ska göras. Samtidigt kommer, som utgångspunkt, tillsynsmyndigheterna efter hand kunna ställa relevanta krav på verksamheterna utifrån vad som bedöms nödvändigt, eftersom det inte kommer att finnas någon dom som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.¹⁰⁴

Om vattenbruksverksamheten kommer att behandlas som en miljöfarlig verksamhet i stället för vattenverksamhet är det möjligt att det vid en ändring av verksamheten skulle kunna tas ett större helhetsgrepp om verksamhetens miljöpåverkan vid prövning, se avsnitt 10.6.3, vilket skulle kunna främja en hållbar utveckling.

För de verksamheter som tidigare anmälts enligt bestämmelserna om vattenverksamhet men som nu kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter kan utredningen inte se någon större påverkan när det gäller miljöskyddet. Verksamheten ska även fortsättningsvis prövas gentemot de allmänna hänsynsreglerna innan den får inledas.

Beträffande de vattenbruksverksamheter som i dag prövas enligt bestämmelserna om vattenverksamhet bör det även vara viktigt med stöd vid prövning och att kommunerna prioriterar frågor om utbildning avseende både prövning och tillsyn. Det bedöms även viktigt

¹⁰⁴ Här kan noteras att verksamhetsutövaren har möjlighet att ansöka om frivilligt tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6 b § miljöbalken eftersom ett sådant tillstånd får rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

att kommunerna utnyttjar möjligheten att skicka remisser till länsstyrelserna.

Konsekvenser av förslaget av att en bedömning av miljöpåverkan ska göras i varje enskilt fall för tillståndspliktig fiskodling och övervintring av fisk

I avsnitt 10.7.7 presenteras utredningens förslag. Enligt förslaget ska fiskodling eller övervintring av fisk som är tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 3 kap. 1 § miljöbedömningsförordningen, dvs. där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår, inte antas medföra betydande miljöpåverkan. En bedömning av miljöpåverkan ska i stället göras i varje enskilt fall. Här gör utredningen bedömningen att miljöskyddet kommer att kunna bibehållas, det kommer fortfarande att göras en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan och i de fall verksamheten bedöms ha en betydande miljöpåverkan kommer en specifik miljöbedömning även fortsättningsvis att göras.

14.12.2 Konsekvenser för miljön i övrigt

Som angetts tidigare bedöms utredningens förslag innebära att det blir enklare att starta och driva vattenbruksverksamheter, vilket kan medföra att fler vattenbruksverksamheter kan komma att starta. Hur stor en sådan effekt kan bli är svårt att förutsäga och utredningen bedömer att förslagen kan få olika konsekvenser för olika vattenbruksverksamheter. Vilka effekter som fler vattenbruksverksamheter kan få för miljön beror på vilka typer av vattenbruksverksamheter som kan komma att starta och lokaliseringen av dessa. Utredningen har i avsnitt 10.7.5 berört vilka miljöeffekter vattenbruk, som i dag har ansetts omfattas av kravet på odlingstillstånd, kan ha. Även i kapitel 3 beskrivs miljöpåverkan av vattenbruksverksamheter, där även fler vattenbruksverksamheter berörs. I kapitel 3 beskrivs även miljö kvalitetsmål som vattenbruket normalt sett anses beröra, och allmänna intressen som vattenbruket kan stå i konflikt med. De vattenbruk som bedöms få störst lättnader är de som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som det i dag krävs tillstånd för enligt bestämmelserna om vattenverksamhet, dvs. uppfödningar/odlingar av sjöpungr, alger och andra organismer som inte är att anse som fiskar,

kräftdjur eller musslor. En ökning av främst den typen av vattenbruk kan därför förväntas.

Genom att samla prövningen av vattenbruksverksamheternas miljöpåverkan till miljöbalken bedöms det bli en bättre samordning och kraven på vattenbruksverksamheterna bli mer likartade. Sannolikt ökar även kompetensen hos de berörda myndigheterna men även verksamhetsutövarna. Förutsägbarheten för vilka krav som gäller och som kan förväntas bedöms också öka hos verksamhetsutövarna.

Generellt brukar ett samlat ansvar för en fråga bidra till ökat fokus och kompetens. Detta bidrar till positiva följeffekter i form av bättre och mer ändamålsenliga krav ur miljösynpunkt, samtidigt som det ger större förutsägbarhet för verksamhetsutövarna.

Förslaget om utbildningar och vägledningar kan medföra en ökad medvetenhet om olika vattenbruks påverkan på miljön och klimatet och hur en hållbar utveckling inom vattenbruksbranschen kan främjas. Positiva och negativa miljöeffekter från vattenbruket, t.ex. i frågor som rör påverkan på den biologiska mångfalden och klimatet kan beskrivas på ett informativt sätt i en vägledning. Vägledningar ger också en möjlighet att upplysa läsaren om vad som är klimatsmart teknik inom vattenbruket. Det ger också en möjlighet att i vägledningar kunna beskriva hur samexistens inom vattenbruket kan möjliggöras på bästa sätt för att minska utsläpp samt hur livskvalitet kan bibehållas.

När det kommer till frågan om påverkan på klimatet och behov av anpassning till förändrat klimat så bedömer utredningen att det kan bli en indirekt positiv effekt på klimatet om prövningsprocessen blir effektivare och mer samordnad eftersom uppfödningar/odlingar som innebär positiv påverkan får förbättrade förutsättningar att etablera sig. Utredningen bedömer även att det blir en indirekt positiv effekt om tillsynen blir mer effektiv och samordnad genom en mindre arbetsbörda för uppfödningar/odlingar.

I fråga om påverkan på hälsa och säkerhet¹⁰⁵ gör utredningen bedömningen att utredningens förslag i huvudsak kommer att ha en positiv påverkan genom att det överlag kommer att göras en bredare prövning av vattenbruksverksamheternas påverkan på miljön innan de får inledas.

¹⁰⁵ Här avses risk för störningar i form av buller, vibrationer, dålig luftkvalitet, men också påverkan på livskvalitet och trivsel.

När det kommer till påverkan på landskap¹⁰⁶ gör utredningen bedömningen att det skulle kunna bli en påverkan om det skulle bli en koncentration av vattenbruk inom ett mindre område. Olika typer av vattenbruk kan ha olika effekter på miljön, där vissa kan minska närsaltsbelastning och påverka den biologiska mångfalden i ett positivt perspektiv.

Vad gäller resurser och materiella tillgångar¹⁰⁷ kan utredningen konstatera att vattenbruk i vissa fall kan komma att påverka allemansrätten men även fiske inom områden där vattenbruk finns. Genom lokaliseringskravet i miljöbalken bedöms dock sådana aspekter fångas upp i prövningen.

När det kommer till ekosystemtjänster¹⁰⁸ kan förslagen ha en påverkan genom att vattenbruk kan bidra till minskad närsaltsbelastning. Om närsaltsbelastningen minskar på vissa ställen kan förutsättningarna för att bibehålla och öka den biologiska mångfalden förbättras. Vattenbruken kan bidra till både förbättrad och försämrad vattenkvalité. Påverkan kommer dock att bedömas inom ramen för prövningarna. Sannolikt kommer ett flertal av uppfödningarna/odlingarna att förläggas till områden som inte omfattas av områdesskydd.

14.12.3 Hållbar utveckling

Utredningen har i uppdrag att särskilt analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, t.ex. avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering. Såsom utredningen redogör för i avsnitt 3.5.1. består begreppet hållbarhet av tre olika dimensioner; miljömässig, ekonomisk och social. Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling, vilket bl.a. kommer till uttryck i balkens portalparagraf, 1 kap. 1 § miljöbalken. I förarbetena framgår att det är den ekologiska hållbara aspekten som avses.¹⁰⁹ De miljökvalitetsmål som antagits av riksdagen ska ge ledning vid tolkningen av hållbar utveckling inom balkens område. Den ekologiska aspekten av hållbarhet är en grundläggande förutsättning för att hållbarhet även ska kunna nås avseende

¹⁰⁶ Biologisk mångfald (eventuella ekosystemtjänster), upplevelser, kulturarv och identitets-skapande.

¹⁰⁷ Skyddade områden, förorenade områden, areella näringar och uppkomst av avfall.

¹⁰⁸ Biologisk mångfald, vattenkvalitet och skyddsvärda områden.

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 154 ff.

sociala och ekonomiska aspekter inom Agenda 2030. Utredningen har därför fokuserat på ekologisk hållbar utveckling vid överväganden om hur lagstiftningen kan ändras för att främja en hållbar utveckling. Fokus har från utredningens sida samtidigt varit att hitta lösningar som inte behandlar vattenbruk olika utifrån vilken organism som föds upp eller odlas, när det i praktiken inte funnits några större skillnader mellan verksamheterna i fråga om deras miljöpåverkan. Utredningen har i stort arbetat för att hitta enhetliga lösningar inom miljölagstiftningen, som även förenklar för vattenbruket, vilket i slutändan skulle kunna främja även en social och ekonomisk hållbar utveckling.

Under utredningens arbete har det lyfts att det finns problem med att hänsyn inte alltid tas till vattenbrukets samhällsnytta vid avvägningar om en verksamhet ska tillåtas att starta eller inte. Här vill utredningen lyfta att avvägningen mot en verksamhets samhällsnytta är ett större problem, som inte endast aktualiseras för vattenbrukets del. Prövningen av myndigheterna i enskilda fall får inte präglas av politiska hänsyn och om mållkonflikter uppstår så kan dessa vara svåra att hantera inom en enskild prövning. Här ser utredningen att planeringsunderlag, där olika allmänna intressen kan vägas mot varandra, kan underlätta vid prövningen. För att underlätta för myndigheterna vid planeringen kan även stöd behöva utvecklas kopplat till vattenbruket och bestämmelsen i 3 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Enligt sistnämnda bestämmelse ska mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringarnas bedrivande. Den frågan har dock bedömts ligga utanför utredningens uppdrag.

14.13 Konsekvenser för enskilda

14.13.1 Allmänna konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag bör i förlängningen beröra många enskilda i deras roll som konsumenter, se nedan i avsnitt 14.13.2. Om förslagen leder till att det blir fler vattenbruk kommer de enskildas kostnader, valmöjlighet och beteende kunna påverkas.

I fråga om kostnader så skulle fler vattenbruk kunna leda till ökad konkurrens mellan vattenbruksföretagen, vilket skulle kunna leda

till lägre priser för enskilda på produkter från vattenbruken. Fler vattenbruk kommer sannolikt också leda till att det blir ett större utbud av olika produkter från svenska uppfödningar eller odlingar och därmed större valmöjligheter för enskilda. Fler vattenbruk skulle dessutom innebära att det blir enklare för enskilda att välja närproducerade produkter. Lägre priser, större utbud och större valmöjligheter skulle också kunna påverka enskildas beteende genom att de skulle kunna konsumera mer svenska vattenbruksprodukter.

Det är väldigt svårt att ange hur stora effekterna skulle kunna bli för enskilda med hänsyn bl.a. till att det är osäkert hur många nya vattenbruk det skulle kunna bli, hur mycket större utbud det skulle kunna bli och hur mycket priserna skulle kunna påverkas.

14.13.2 Konsekvenser för konsumenter

Utredningens förslag kan påverka konsumenterna men det är svårt att i detalj bedöma hur.¹¹⁰ Alla kostnader som en verksamhet har, styr priset på produkten. Företagens kostnader för tillstånd, anmälningar, registreringar, tillsynsavgifter, m.m. kommer vara en del av priset på t.ex. en fisk när den lämnar primärproducenten. Prissättningen styrs emellertid också av konsumenterna och vad de är villiga att betala samt vilken produkt de efterfrågar. Om t.ex. en fisk blir dyr kommer färre konsumenter vara intresserade av att köpa den. Skulle en svenskproducerad fisk vara dyrare än en fisk uppfödd i något annat land skulle konsumenterna kunna välja fisken som inte är från Sverige. Även kvalitén är en viktig aspekt. En fisk skulle t.ex. kunna vara hållbart producerad men om dess kvalité och smak är sämre än en fisk som är producerad ”mindre hållbart” kommer konsumenterna sannolikt ändå välja den sistnämnda fisken. Sannolikt kommer konsumenterna i slutändan välja den fisk som har bra kvalitet, smakar bra och har ett bra pris.

Utredningens förslag bör innebära att det blir enklare, snabbare och billigare för företagen att starta vattenbruksanläggningar, vilket bör kunna skapa ökade förutsättningar för primärproduktionen att öka i Sverige. Det skulle även kunna skapa ökade förutsättningar för att det blir fler slakterier och förädlingsverksamheter i Sverige. Även

¹¹⁰ Se även avsnitt 3.4.3 angående vilken försäljning som sker av produkter producerade i svenska vattenbruk.

om svenska vattenbruksprodukter blir mer tillgänglig på den svenska marknaden krävs det emellertid även att de stora inköparna i Sverige (de stora grossisterna till butiker, restauranger, m.fl.) väljer att köpa av svenska primärproducenter före att importera. Om utbudet av svenska produkter med bra kvalitet och bra pris skulle öka, skulle inköparna och konsumenterna sannolikt välja svenska produkter.

14.13.3 Konsekvenser avseende överklagandeprocesser

Enskilda kan även påverkas av förslagen genom att de kan vara berörda i olika prövningsprocesser och kan anses ha rätt att överklaga vissa beslut (t.ex. såsom fastighetsägare vars fastighet berörs av en verksamhet).

Odlingstillstånd

Utredningens förslag avseende odlingstillstånd innebär bl.a. att dessa beslut inte längre kommer kunna överklagas (eftersom det inte kommer finnas några sådana beslut att överklaga). Det innebär därmed att inte heller enskilda kommer kunna överklaga de besluten. Utredningens förslag avseende miljöfarlig verksamhet kommer emellertid innebära att det kommer finnas möjlighet för enskilda, som kan anses ha rätt att överklaga beslut om miljöfarlig verksamhet, att överklaga de besluten. Utredningens förslag bör inte i någon större utsträckning påverka de enskildas möjlighet att överklaga besluten eftersom det i huvudsak bör vara samma krets av enskilda som kan överklaga besluten enligt de olika reglerna.

Processuell rådighet

För de verksamheter som tidigare omfattats av krav på tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet kommer ändringen att medföra att kravet på processuell rådighet,¹¹¹ som beskrivs i avsnitt 6.2.6 inte längre kommer att ställas, vilket kan underlätta för vattenbrukare som vill starta en vattenbruksverksamhet. Det skulle emellertid

¹¹¹ Här kan dock noteras att det även fortsättningsvis kommer att krävas faktisk rådighet, se avsnitt 6.2.6.

även kunna leda till flera tvister med enskilda som berörs av vattenbruksverksamheter. Det är oklart hur många tvister det skulle kunna röra sig om. Det bör dock inte bli så många, eftersom företagen sannolikt kommer vilja undvika risken av att det blir tvister.

14.14 Konsekvenser för brottsligheten

Utredningens förslag innebär att samtliga vattenbruk i anläggningar i vattenområden, samt andra uppfödningar av fisk, vattenlevande krästdjur och vattenlevande blötdjur kommer att omfattas av anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet,¹¹² dvs. även de verksamheter som i dag inte omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.¹¹³ Det innebär att t.ex. otillåtna gärningar inom dessa verksamheter som i dag skulle kunna bedömas som odling utan tillstånd enligt 42 § fiskelagen i stället skulle kunna bedömas som otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken.

Av Brottsförebyggande rådets (Brå) statistik framgår att år 2022 var det totalt 93 lagföringar¹¹⁴ med brott mot fiskelagen som huvudbrott. År 2021 var det totalt 117 lagföringar och år 2020 var det totalt 123 lagföringar. Utredningen har emellertid inte hittat någon statistik i fråga om brott mot 42 § fiskelagen och har endast hittat ett fåtal domar som rör det aktuella brottet. Utredningen bedömer därför inte att förslagen kommer att resultera i nämnvärt fler ärenden hos Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten och därmed inte heller fler fällande domar. Enligt vår bedömning bör utredningarna inte heller öka i komplexitet till följd av förslagen. Några kostnadsökningar i den delen är därför inte att räkna med.

Förslagen kommer dock innebära att vattenbruk som i dag inte omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet efter genomförande av förslagen skulle omfattas av kraven. Dessa verksamheter kommer därmed omfattas av regleringen i t.ex. 29 kap. 4 § miljöbalken. Av bestämmelsen framgår bl.a. att den som påbörjar eller bedriver en verksamhet utan anmälan

¹¹² Anmälningsplikten gäller emellertid inte vattenbruk som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 3 kap. 1 eller 2 §§ miljöprövningsförfordningen.

¹¹³ Dvs. fiskuppfödningar i mindre omfattning samt uppfödning av krästdjur och musslor i anläggningar i vattenområden.

¹¹⁴ Vilket omfattar domslut, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse.

om miljöfarlig verksamhet eller efter att ha gjort en sådan anmälan påbörjar verksamheten utan att följa en föreskriven tidsfrist döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse högst två år. Ett genomförande av förslaget leder därmed till att fängelsestraff kan dömas ut, vilket därmed kan leda till ökade kostnader för framför allt Kriminalvården. Vi bedömer emellertid inte att kostnadsökningen kommer bli markant eftersom det bör vara fråga om ett begränsat antal fall per år. Enligt Brås officiella statistik meddelades det år 2022 totalt 113 lagföringar för brott mot miljöbalken. Av statistiken framgår det att år 2021 var det totalt 147 lagföringar och för år 2020 var det totalt 125 lagföringar. Av dessa lagföringar bestämdes påföljden till fängelse i ett fall år 2022, i inga fall år 2021 och i sex fall år 2020. Utredningen känner inte till omständigheterna i de fallen eller vilken typ av miljöbrott det var fråga om. Omständigheten att påföljden bestämdes till fängelse i endast sju fall under tre år talar dock för att det inte är så många fall varje år där odling utan tillstånd för aktuella vattenbruk,¹¹⁵ skulle rubriceras som t.ex. otillåten miljöverksamhet med fängelse som påföljd.

Utredningens förslag väntas inte i övrigt innebära några konsekvenser, eller endast ringa konsekvenser, för brottsligheten.

14.15 Konsekvenser för sysselsättningen och regionala effekter

Utredningens förslag bedöms få viss positiv påverkan på sysselsättningen. År 2022 var det totala antalet sysselsatta inom vattenbruket i Sverige 416 personer, se avsnitt 14.2.2. Förslagen innebär sammantaget att det blir enklare att starta och driva vattenbruksverksamheter, vilket bedöms ge en effekt av att fler personer vågar starta vattenbruksverksamheter. Det bör omfatta både anställda och arbetslösa personer. De personer som är arbetslösa och som startar nya vattenbruk eller får anställning vid vattenbruk medför att antalet personer med egen försörjning ökar något jämfört med i dag. Det finns emellertid vissa kunskapskrav i lagstiftningen på bl.a. den som vill starta en miljöfarlig verksamhet, vilket skulle kunna begränsa vilka som startar olika vattenbruk. Av 2 kap. 2 § miljöbalken framgår att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta

¹¹⁵ Dvs. de som i dagsläget inte omfattas av bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Om förslagen leder till att det blir fler vattenbruk så skulle det i sin tur kunna påverka så att företag som t.ex. säljer, levererar, monterar och underhåller utrustning till vattenbruk blir fler eller utökar sin verksamhet. Det skulle också kunna innebära att de företag som säljer råvaror och annat material som används i produktionen, t.ex. foder, samt transportörer som levererar produkter och annat till och från anläggningarna, skulle kunna bli fler eller utöka sina verksamheter. Det skulle dessutom kunna påverka de företag som använder vattenbruksorganismer i sin verksamhet, bl.a. i sin produktion av andra produkter, såsom exempelvis i kosmetika, förädlar vattenbruksorganismer eller säljer produkter direkt från vattenbruken, t.ex. som livsmedel. Det skulle därtill kunna utvecklas nya möjligheter för vattenbruken i fråga om restströmmar, se avsnitt 14.2.2.

Det bedrivs vattenbruksverksamheter i anläggningar i vattenområden såsom hav, sjöar, kraftverksmagasin och i anläggningar på land i hela Sverige, se avsnitt 3.3.3. Vattenbruk är vanligtvis en landsbygdsnäring som bidrar till sysselsättningen på landsbygden.¹¹⁶ Det finns dock även vattenbruksverksamhet på andra ställen, t.ex. i städers industriområden. De positiva effekter som förslagen bedöms medföra vad gäller sysselsättningen, bedöms följa samma mönster som de befintliga verksamheterna. Det innebär att det framför allt är på landsbygden runt om i landet som nya vattenbruk kommer etableras men även i viss mån i städers industriområden. Se avsnitt 3.5.2 för en närmare redogörelse för vattenbruksbranschens utveckling.

14.16 Konsekvenser för jämställdhet och integration

Av samtliga sysselsatta inom vattenbruk år 2022 var 80 procent män och 20 procent kvinnor, se avsnitt 14.2.2. Det finns sannolikt flera samverkande förklaringar till att könsfördelningen ser ut som den gör. Det kan t.ex. bero på att vattenbruksverksamheter traditionellt har varit en mansdominerad verksamhet.

¹¹⁶ Webbplatsen för svenskt vattenbruk: <https://www.svensktvattenbruk.se/46/om-vattenbruk/vattenbruket-i-sverige/sveriges-vattenbruksproduktion.html>.

Utredningens förslag bedöms innebära att det blir enklare att starta och driva vattenbruksverksamheter, vilket bedöms ge en effekt av att fler personer vågar starta vattenbruksverksamheter. Eventuellt skulle det i sin tur kunna bidra till att fler kvinnor väljer att starta vattenbruksverksamheter och att jämställdheten mellan kvinnor och män därmed förbättras, det är dock svårt att uttala sig om.

Utredningens förslag väntas i övrigt inte innebära några konsekvenser, eller endast ringa konsekvenser, för jämställdhet och integration.

14.17 Det kommunala självstyret

Utredningens förslag om att införa en bestämmelse i 3 kap. 3 § miljöprövningsförordningen innebär att fler vattenbruksverksamheter kommer att vara anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Förslagen innebär ett ökat resursbehov för kommunerna, vilket till stor del bedöms kunna hanteras inom ramen för de kommunala avgifterna men i fråga om utbildningsinsatser kan den kommunala finansieringsprincipen behöva tillämpas. Sammantaget innebär förslagen nya åligganden för kommunerna, vilket kan ses som en inskränkning i det kommunala självstyret.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Syftet med den föreslagna regleringen är att förkorta handläggningstiderna, minska risken för motstridiga villkor, tillstånd och dispenser samt minska risken för att samma frågor hanteras i olika överprövningar hos olika myndigheter och skilda domstolsslag. Genom utredningens förslag kommer samtliga vattenbruk hanteras enligt samma regelverk när det kommer till påverkan på andra vattenlevande organismer och miljön i övrigt. För dessa vattenbruk kommer samma bestämmelser som utgångspunkt att gälla för prövning och rättegångskostnader och prövningen kommer i mindre utsträckning att vara beroende av vilken organism som föds upp eller odlas. Därmed bör syftet med förslagen uppnås. Utredningen har behandlat frågan om alternativa förslag men har inte funnit att det finns mindre ingripande åtgärder för att uppnå samma syfte, se avsnitt 11.3.1, 11.3.2 och 14.10. Det är därtill ett förslag som rör miljöfarliga verksamheter. Kommunerna

har redan i dag uppgifter som rör olika typer av miljöfarliga verksamheter. Det finns alltså både praktiska och ekonomiska fördelar med att använda kommunernas välfungerande organisation i frågor som rör miljöfarliga verksamheter. Kostnaderna föreslås dessutom till stor del finansieras genom avgiftsuttag. Det är alltså fråga om kostnader som till stor del ska finansieras av kommunerna.

Sammantaget får förslagets effekter på det kommunala självstyret anses vara begränsade. De får dessutom anses vara godtagbara utifrån fördelarna med att låta kommunen sköta de nya uppgifterna.

14.18 Informationsinsatser

Utredningen bedömer att alla myndigheter, kommuner och vattenbruksaktörer behöver informeras om förslagna ändringar i fiske- och miljölagstiftningen inför att regleringen ska träda i kraft. Informationen bör t.ex. kunna ges genom information på myndigheternas webbplatser.

Utredningen bedömer att det är viktigt att vattenbruksföretagen och de anläggningar som berörs får information om vad förändringarna innebär i god tid innan förslagen träder i kraft. I de fall tillstånd saknas kan företagen behöva skicka in en anmälan och i samband med det skulle företagen även kunna se över sin verksamhet, vilket skulle kunna leda till förändringar av densamma. Utredningen anser därför att det finnas behov av en särskild informationsinsats av Jordbruksverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten till vattenbruksföretagen. Informationen bör delvis kunna kanaliseras genom de olika branschorganisationerna.

När det gäller föreslagna vägledning och utbildning är deras effektivitet beroende av den spridning och tillämpning vägledningarna får. Det är därför viktigt att de som ska tillämpa de nya vägledningarna och utbildningarna informeras.

14.19 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer inte att förslagen har några andra betydande konsekvenser eller andra konsekvenser i övrigt som utredningen bör beskriva.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

11 kap.

6 a §

Med vattenbruk avses i detta kapitel uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna.

Paragrafen är ny och i den tydliggörs vad som avses med begreppet vattenbruk i kapitlet. Enligt bestämmelsen ska vattenbruk förstås som ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna”. Det är i huvudsak samma definition av vattenbruk som används inom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Den skillnad som föreligger mellan definitionerna är att EU:s definition avslutas med ordet ”skörden” och den ovan angivna definitionen avslutas med ”upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna”. Tillägget är gjort i syfte att göra definitionen tydligare och få den att bättre stämma överens med svenskt språkbruk. Begreppet vattenbruk används i bestämmelsen om undantag från tillståndsplikt för vattenverksamhet i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.7.2 och 10.7.4.

11 §

Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,
2. utförande av anläggningar för *vattenbruk*, eller
3. utförande av anläggningar för utvinning av värme, om åtgärden inte avser vattentäkt.

Paragrafen har ändrats så att utförande av anläggningar för allt vattenbruk omfattas av undantaget från kravet på tillstånd för vattenverksamhet. Därmed kommer alla anläggningar för vattenbruk i vattenområden att omfattas av undantaget oavsett vilken organism som föds upp eller odlas i vattenbruket. Begreppet vattenbruk definieras i 11 kap. 6 a §.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.7.4.

12 kap.

10 a §

Med vattenbruk avses i detta kapitel samma sak som i 11 kap. 6 a § miljöbalken.

Paragrafen är ny och i den tydliggörs vad som avses med begreppet vattenbruk i kapitlet. Begreppet vattenbruk ska ha samma betydelse som i 11 kap. 6 a §. Enligt den bestämmelsen avses med begreppet vattenbruk ”uppfödning eller odling av vattenlevande organismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av organismen i fråga utöver miljöns naturliga kapacitet, varvid organismerna förblir en fysisk eller juridisk persons egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna”. Det är i huvudsak samma definition av vattenbruk som används inom EU:s gemensamma fiskeripolitik. Den skillnad som föreligger mellan definitionerna är att EU:s definition avslutas med ordet ”skörden” och den ovan angivna definitionen avslutas med ”upptaget, skörden eller annat tillvaratagande av organismerna”. Tillägget är gjort i syfte att göra definitionen tydligare och få den att bättre stämma överens med svenskt språkbruk. Begreppet vattenbruk används i bestämmelsen om bemyndigande i 12 kap. 10 b §.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.7.2 och 10.7.8.

10 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vattenbruk i fråga om

- 1. vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden, och*
- 2. försiktighetsmått för uppfödning eller odling.*

Paragrafen är ny och enligt den får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vattenbruk i fråga om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden, och försiktighetsmått för uppfödning eller odling. Jämförelse kan göras med 12 kap. 10 § miljöbalken som innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som skäligen kan behövas från miljöskyddssynpunkt för jordbruk i fråga om begräsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhanteringen samt växtodlingen. Begreppet vattenbruk definieras i 11 kap. 6 a §.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.7.8.

24 kap.*1 §*

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c §, 12 kap. 10 eller 10 b § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

Paragrafen har ändrats så att det framgår att även föreskrifter som meddelats med stöd av 12 kap. 10 b § miljöbalken, dvs. föreskrifter om vattenbruk i fråga om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka vattenområden, och försiktighetsmått för uppfödning eller odling, kan begränsa ett tillstånd enligt balken. Den möjligheten finns redan i dag beträffande vissa andra föreskrifter som meddelats med stöd av balken, bl.a. föreskrifter som rör miljöfarliga verksamheter som meddelats med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken och föreskrifter som rör jordbruk och som meddelats med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.7.8.

15.2 Förslaget till lag (2025:00) om ändring i fiskelagen

23 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur fiskeredskap *ska* märkas ut samt hur fiskeredskap och fiskesump *ska* märkas med innehavarens namn eller något annat igenkännings-tecken.

Paragrafen har ändrats så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer inte längre får meddela föreskrifter om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut. Med anledning av att kravet på odlingstillstånd föreslås tas bort finns inte anledning att ha kvar bestämmelsen om att föreskrifter får meddelas om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut. I övrigt har en redaktionell ändring gjorts.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.1 och 10.5.3.

28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk *ska* få sättas ut *eller* flyttas.

Paragrafen har ändrats så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer inte längre får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få odlas. I övrigt

har en redaktionell ändring gjorts. Ändringen har medfört en följdändring i rubriken närmast före paragrafen.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.1 och 10.5.3.

42 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet planterar ut fisk *eller* flyttar fisk utan tillstånd eller i strid med annan föreskrift enligt 28 §.

I ringa fall *ska* inte dömas till ansvar.

Paragrafen har ändrats så att det inte längre är straffbart enligt fiskelagen att odla fisk utan tillstånd. I övrigt har en redaktionell ändring gjorts.

Motiven till bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.1 och 10.5.3.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Andreas Pettersson

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen upplever att våra synpunkter kopplade till fiskelagstiftningen beaktats under processen och arbetats in i det nuvarande förslaget. Vi har även gett alla länsfiskekonsulenter möjlighet att komma med synpunkter på förslaget. Länsstyrelsen väljer i och med detta särskilda yttrande att lyfta några viktiga aspekter.

Länsstyrelsen är enig i bedömningen att det som provas i odlings-tillståndet i dagsläget kan provas inom miljölagstiftningen (dvs man bör undvika dubbelprövning). Dock är länens största farhåga med förslaget att många vattenbruk kommer provas som anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet av kommuner där fiskkompetens (fisk, blötdjur och kräftdjur) ofta helt saknas. Länsstyrelsen kommer få ärenden för kännedom men avstår ofta från att yttra sig då vi är överprövningsmyndighet. Visst finns möjligheten för kommuner att internremittera ärenden direkt till länsfiskekonsulenter men eftersom det inte är ett ska-krav är risken överhängande att det inte sker. Länsstyrelsen ser därför med stor oro att beslut i anmälningsärenden riskerar att sakna villkor som skyddar vild fisk, blötdjur, kräftdjur och påverkan på omgivande vatten. Det ska tilläggas att även mindre odlingar i vattenområden kan ställa till med stora negativa konsekvenser i de fallen "felbeslut" tas. Utbildningar och vägledningar kommer bli avgörande men det kommer ändå ta tid för 290 kommuner att bygga upp den kompetensen. Till detta ska det även tilläggas att kommuner har en politisk styrning vilket sannolikt kommer innebära att vissa kommuner sannolikt är positiva till ökat vattenbruk (tillsätter resurser och kompetens) medan andra är mycket negativa (tillsätter mindre resurser). Exempel på det är blötdjursodlingar på västkusten där vissa kommuner upplevt stora negativa konsekvenser.

Om det tidigare fanns en problematik med att det gjordes olika bedömningar bland 21 länsstyrelser så kommer nog den problematiken öka när 290 kommuner, ofta utan fiskkompetens, ska göra bedömningarna.

Länsstyrelsen ser därför en risk med att det kan förekomma beslut med nästintill obefintliga villkor till ”stenhårda” villkor, vilket sannolikt inte kommer underlätta för vattenbruksföretag som bedriver likartad odlingsverksamhet i flera kommuner. Samma problematik, med bristande fiskkompetens hos många kommuner, kommer sannolikt även påverka tillsynen i det fall kommuner blir tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen anser därför att utredningen bör överväga ett skakrav när det gäller vår (Lst sakområde fiske) möjlighet att yttra oss i anmälningsärenden till kommunerna.

Länsstyrelsen vill även trycka på att i och med att odlingstillståndet upphör är det otroligt viktigt att det som anges i den nuvarande fiskelagstiftningens förordningar och föreskrifter, kopplade till odlingstillståndet, överförs till nya förordningar och föreskrifter inom miljölagstiftningen. Detta för att säkerställa att inget ramlar mellan stolarna som skulle kunna påverka vildfisk och omgivande vatten negativt.

Övergripande är det svårt att svara på frågan om de föreslagna förändringarna i utredningen kommer förändra nuvarande situation utifrån de förväntningar som finns. Vägledning och utbildning sker redan i dag men med ett relativt svalt deltagarintresse från myndigheter och kommuner, förmodligen pga. hög arbetsbelastning, få vattenbruk och andra prioriteringar. Krav på samverkan finns redan i dag men sker inte i verkligheten pga. olika anledningar. Borttagandet av odlingstillståndet från fiskelagstiftningen kommer sannolikt inte leda till kortare handläggningstider då odlingstillståndet sällan är det ”bromsande” tillståndet.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1944:43. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om djurskydd m.m.*
- Prop. 1951:63. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till livsmedelsstadga m.m.*
- Prop. 1964:148. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag m.m.*
- Prop. 1971:61. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till livsmedelslag m.m.*
- Prop. 1971:62. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av statens livsmedelsverk m. m.*
- Prop. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1984/85:10. *Om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.*
- Prop. 1984/85:149. *Om lag om foder.*
- Prop. 1985/86:3. *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
- Prop. 1987/88:93. *Om djurskyddslag m.m.*
- Prop. 1992/93:119. *Om ändringar i livsmedelslagen (1971:511) m.fl. lagar i anledning av EES-avtalet.*
- Prop. 1992/93:232. *Om fiskelag m.m.*
- Prop. 1993/94:68. *Lagändringar på djurhälsoområdet.*
- Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

- Prop. 1993/94:203. *Ändringar av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) m.m.*
- Prop. 1994/95:75. *Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen.*
- Prop. 1995/96:8. *Ändringar i fiskelagen, m.m.*
- Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*
- Prop. 1997/98:48. *Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar.*
- Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 2001/02:7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*
- Prop. 2002/03:148. *Ändringar i lagen (1985:295) om foder, m.m.*
- Prop. 2003/04:51. *Kust- och insjöfiske samt vattenbruk.*
- Prop. 2005/06:59. *Företagsbot.*
- Prop. 2005/06:128. *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*
- Prop. 2008/09:119. *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.*
- Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag.*
- Prop. 2009/10:184. *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.*
- Prop. 2010/11:86. *Havs- och vattenmyndigheten.*
- Prop. 2011/12:31. *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet.*
- Prop. 2013/14:186. *Hushållning med havsområden.*
- Prop. 2015/16:118. *Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare.*
- Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:135. *Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten.*
- Prop. 2017/18:147. *Ny djurskyddslag.*
- Prop. 2017/18:211. *Invasiva främmande arter.*
- Prop. 2017/18:243. *Vattenmiljö och vattenkraft.*
- Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Prop. 2020/21:43. *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning.*

Prop. 2021/22:18. *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem.*

Statsverkspropositionen år 1967.

Regerings- och riksdagsskrivelser

Regeringen (2009). Regeringens skrivelse den 17 december 2009, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, skr. 2009/10:79.

Riksdagen (2018). Riksdagens tillkännagivande den 14 mars 2018, bet. 2017/18:MJU13, rskr. 2017/18:182.

Riksdagen (2020). Riksdagens tillkännagivande den 18 mars 2020, bet. 2019/20:MJU11, rskr. 2019/20:185.

Statens offentliga utredningar

SOU 1939:28. *Betänkande rörande ett ändamålsenligt utnyttjande av kronans fiskevatten.* Betänkande av Fiskevattensutredningen.

SOU 1949:43. *Betänkande med förslag till ny livsmedelsstadga m.m.* Betänkande av 1948 års Livsmedelssakkunniga.

SOU 1993:103. *Svenskt fiske.* Betänkande av utredningen om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter.

SOU 2004:14. *Det ofullständiga pusslet, behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna.* Betänkande av Länsstyrelseutredningen.

SOU 2004:37. *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler: delbetänkande.* Betänkande av Miljöbalkskommittén.

SOU 2009:26. *Det växande vattenbrukslandet.* Betänkande av Vattenbruksutredningen.

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

SOU 2010:106. *Folkhälsa – Djurhälsa, Ny ansvarsfördelning mellan stat och näring.* Betänkande av Djursmittsutredningen.

- SOU 2011:75. *Ny djurskyddslag*. Betänkande av utredaren i Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll.
- SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning, förslag till en angelägen reform*. Betänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen.
- SOU 2014:35. *I vått och torrt, förslag till ändrade vattenrättsliga bestämmelser*. Betänkande av Vattenverksamhetsutredningen.
- SOU 2015:10. *Gränser i havet*. Betänkande av Havsgränsutredningen.
- SOU 2020:10. *Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning*. Betänkande av Övergödningsutredningen.
- SOU 2020:62. *En samlad djurhälsoreglering*. Betänkande av Djurhälsolagsutredningen.
- SOU 2020:83. *Havet och människan*. Betänkande av Miljömålsberedningen.
- SOU 2021:51. *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*. Betänkande av Artskyddsutredningen.
- SOU 2022:33. *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*. Betänkande av Miljöprövningsutredningen.

Departementspromemorior

- Ds 2000:42. *Svenskt vattenbruk – en framtidsnäring*.
- Ds 2007:28. *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*.
- Ds 2014: 1. *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning*.
- Ds 2018:38. *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*.

Kommittédirektiv

- Regeringsbeslut den 19 december 2007, *Framtiden för ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk*, Kommittédirektiv 2007:107.
- Regeringsbeslut den 19 december 2013, *Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse*, Kommittédirektiv 2013:126.

- Regeringsbeslut 17 mars 2022, *Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna*, Kommittédirektiv 2022:18.
- Regeringsbeslut den 16 juni 2022, *En skärpt miljöstraffrätt och en stärkt miljöbrottsbekämpning*, Kommittédirektiv 2022:69.
- Regeringsbeslut 17 juni 2022, *En nationell bioekonomistrategi – ett verktyg för den gröna industriella omställningen*, Kommittédirektiv 2022:77.
- Regeringsbeslut den 9 februari 2023, *Stärkt konkurrenskraft för livsmedelsproducenter och ett starkt djurskydd*, Kommittédirektiv 2023:19.
- Regeringens beslut den 8 juni 2023, *Förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken*, Kommittédirektiv 2023:78.

Övriga publikationer

- Regeringsbeslut den 1 december 2011, *Med uppdrag till vissa länsstyrelser*, S2011/10148/SFÖ m.fl.
- Regeringsbeslut den 17 december 2015, *Uppdrag att utreda förutsättningarna för att underlätta registrering i fartygsregistret*, N2015/08888/MRT.
- Regeringsbeslut den 13 juli 2017, *Uppdrag att, inom ramen för livsmedelsstrategin, utveckla digitala tjänster för företag i livsmedelskedjan*, N2017/04767/DL och N2015/02216/DL (delvis).
- Regeringsbeslut den 18 december 2017, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna*, Fi2017/03513/SFÖ och Fi2017/04782/SFÖ.
- Regeringsbeslut den 18 december 2017, *Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, A2017/02422/ARM och A2017/00678/ARM.
- Regeringsbeslut den 19 december 2019, *Uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin*, N2019/03240/JL.

Regeringsbeslut den 25 juni 2020, *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken*, M2020/01034/Me.

Regeringsbeslut den 14 januari 2021, *Uppdrag om fortsatt myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*, A2021/00085.

Regeringsbeslut den 21 januari 2021, *Uppdrag att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet*, N2021/00171.

Beslut från Justitieombudsmannen

JO 1993/94 s. 458.

JO beslut den 25 mars 2015 i ärende nr 1806-2014.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1993, s. 331.

NJA 2008, s. 55.

NJA 2012, s. 362.

Högsta domstolens beslut den 15 maj 2023 i mål nr Ö 229-23.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Jönköpings domar den 22 juli 2016 i mål nr 3261-15 och 1868-16.

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2002:39.

MÖD 2003:88.

MÖD 2006:6.

MÖD 2007:19.

MÖD 2009:13.

MÖD 2009:48.

MÖD 2011:51.

MÖD 2013:7.

MÖD 2013:13.

MÖD 2013:22.

MÖD 2014:47.

MÖD 2017:21.

MÖD 2017:22.

MÖD 2018:23.

MÖD 2019:31.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 augusti 2010,
i mål nr M 4240-09.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 augusti 2014
i mål nr M 9473-13.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 november 2015
i mål nr M 3352-15.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 oktober 2016
i mål nr M 3668-16.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2017
i mål nr M 2620-16.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 17 november 2017
i mål nr M 8189-16.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 mars 2018
i mål nr M 10773-16.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 31 mars 2020
i mål nr P 7143-19.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 juni 2022
i mål nr M 12627-20.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 22 december 2022
i mål nr M 15215-21.

Mark- och miljööverdomstolens beslut den 30 mars 2022
i mål nr M 619-21.

Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom
den 17 september 2014 i mål nr M 6215-12.

Mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt dom
den 24 juni 2021 i mål nr M 2847-21.

Mark- och miljödomstolens vid Vänersborgs tingsrätt dom
den 12 december 2022 i mål nr M 1570-21.

Mark- och miljödomstolens vid Östersunds tingsrätt deldom
den 16 juli 2021 i mål nr M 1929-20.

EU-domstolen

EU-domstolens dom av den 7 februari 1984, Jongeneel Kaas m.fl.
mot Nederländska staten och Stichting Centraal Orgaan
Zuivelcontrole, mål 237/82, ECLI:EU:C:1984:44.

EU-domstolens dom den 7 september 2004, Landelijke Vereniging
tot Behoud van de Waddenzee och Nederlandse Vereniging tot
Bescherming van Vogels mot Staatssecretaris van Landbouw,
Natuurbeheer en Visseri, mål C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482.

EU-domstolens dom den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und
Naturschutz Deutschland e.V. mot Bundesrepublik
Deutschland, mål C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433.

Myndighetsbeslut

Lantmäteriet

Lantmäteriets beslut den 11 oktober 2016 i ärende nr 2016/1895.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsens i Västerbottens län beslut den 12 oktober 2017
i ärende nr 621-7375-17.

Länsstyrelsens i Västernorrlands län beslut den 18 mars 2020
i ärende nr 621-896-2020.

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 9 september 2016 i ärende nr 511-7312-2016.

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 1 december 2022 i ärende nr 621-38787-2022.

EU-rättsakter

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.

Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

- Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser samt bestämmelser om utfodring av djur i regleringen om animaliska biprodukter.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 12 januari 2003 om fastställande av krav för foderhygien.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 och om upphävande av rådets direktiv 79/373/EEG, kommissionens direktiv 80/511/EEG, rådets direktiv 82/471/EEG, 83/228/EEG, 93/74/EEG, 93/113/EG och 96/25/EG samt kommissionens beslut 2004/217/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/2283 av den 25 november 2015 om nya livsmedel och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 och kommissionens förordning (EG) nr 1852/2001.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (GDPR).

Europaparlamentets och rådet förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004.

Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2018/1629 av den 25 juli 2018 om ändring av förteckningen över sjukdomar i bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/429 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/2122 av den 10 oktober 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 vad gäller vissa kategorier av djur och varor som är undantagna från offentlig kontroll vid gränskontrollstationer, särskild kontroll av passagerares personliga bagage och små sändningar av varor som sänds till fysiska personer och som inte är avsedda att släppas ut på marknaden och om ändring av kommissionens förordning (EU) nr 142/2011.

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/687 av den 17 december 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser om förebyggande och bekämpning av förtecknade sjukdomar.

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/689 av den 17 december 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser om övervakning, utrotningsprogram och sjukdomsfri status för vissa förtecknade sjukdomar och nya sjukdomar.

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/691 av den 30 januari 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser för vattenbruksanläggningar och transportörer av vattenlevande djur.

Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2020/990 av den 28 april 2020 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/429 vad gäller djurhälsokrav och krav avseende utfärdande av intyg för förflyttningar av vattenlevande djur och produkter av animaliskt ursprung från vattenlevande djur inom unionen.

Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/260 av den 11 februari 2021 om godkännande av nationella åtgärder för att begränsa effekterna av vissa sjukdomar hos vattenlevande djur i enlighet med artikel 226.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 och om upphävande av kommissionens beslut 2010/221/EU.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2470 av den 20 december 2017 om upprättande av en unionsförteckning över nya livsmedel i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2283 om nya livsmedel.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1882 av den 3 december 2018 om tillämpningen av vissa bestämmelser om förebyggande och bekämpning av sjukdom för kategorier av förtecknade sjukdomar och om fastställande av en förteckning över djurarter och grupper av djurarter som utgör en betydande risk för spridning av dessa förtecknade sjukdomar.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll och del A i kapitel II i avsnitt VII i bilaga III till förordning (EG) nr 853/2004.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/2236 av den 16 december 2020 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/429 och (EU) 2017/625 vad gäller förlagor till djurhälsointyg för införsel till unionen och förflyttningar inom unionen av sändningar av vattenlevande djur och av vissa produkter av animaliskt ursprung från vattenlevande djur samt officiellt intygande avseende sådana intyg, och om upphävande av förordning (EG) nr 1251/2008.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/620 av den 15 april 2021 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller godkännande av sjukdomsfri status och status som icke-vaccinerande för vissa medlemsstater eller zoner eller anläggningskretsar däri med avseende på vissa förtecknade sjukdomar och godkännande av program för utrotning av dessa förtecknade sjukdomar.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/2037 av den 22 november 2021 om bestämmelser för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller undantag för aktörer från skyldigheten att registrera vattenbruksanläggningar och skyldigheten att föra journal.

- Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/160 av den 4 februari 2022 om fastställande av enhetliga minimifrekvenser för viss offentlig kontroll för att verifiera efterlevnaden av unionens djurhälsokrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 1082/2003 och (EG) nr 1505/2006.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/925 av den 14 juni 2022 om ändring av bilagan till genomförandeförordning (EU) 2018/1882 vad gäller förtecknade sjukdomar hos vattenlevande djur och förteckningen över djurarter och grupper av djurarter som utgör en betydande risk för spridning av dessa förtecknade sjukdomar.
- Rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälso-
problem som påverkar handeln med nöt-kreatur och svin inom
gemenskapen.
- Rådets direktiv 74/577/EEG av den 18 november 1974
om bedövning av djur före slakt
- Rådets direktiv 90/667/EEG av den 27 november 1990
om fastställande av veterinära bestämmelser om bortskaffande
och bearbetning av animaliskt avfall och dess utsläppande på
marknaden samt om förhindrande av sjukdomsalstrande
organismer i foder av animaliskt ursprung samt om ändring
av direktiv 90/425/EEG.
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande
av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).
- Rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992
om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk.
- Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002
om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom
ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.
- Rådets förordning (EG) nr 1/2005 av den 22 december 2004
om skydd av djur under transport och därmed sammanhängande
förfaranden och om ändring av direktiven 64/432/EEG och
93/119/EG och förordning (EG) nr 1255/97.
- Rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006
om Europeiska fiskerifonden.

Rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk.

Rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.

Dokument från EU:s institutioner

KOM (2002) 511. Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, *En strategi för hållbar utveckling av det Europeiska vattenbruket*.

KOM (2009) 162. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet avseende vattenbruk, *Mot en hållbar framtid för vattenbruket. Nya impulser för strategin för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket*.

KOM (2013) 229. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, *Strategiska riktlinjer för en hållbar utveckling av vattenbruket i EU*.

KOM (2021) 236. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, *Strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk i EU för perioden 2021–2030*.

Kommissionen, Generaldirektoratet för fiskefrågor (1998). *Den gemensamma fiskeripolitiken*.

Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag.

Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av vissa bestämmelser i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien.

Kommissionen (2018). *Vägledningsdokument – Vattenbruk och Natura 2000*.

Internationella konventioner och dokument

Food and Agriculture Organization of the United Nations,
Code of Conduct for Responsible Fisheries, Rome, 1995.

Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den
10 december 1982 och avtalet om genomförandet av Del XI
i denna konvention, SÖ 2000:1.

Förenta nationernas generalförsamlings resolution Agenda 2030
för hållbar utveckling, A/RES/70/1.

Konventionen om biologisk mångfald, CBD, Rio de Janeiro den
5 juni 1992, SÖ 1993:77.

Konventionen om skydd av flyttande vilda djur, Bonn den 23 juni
1979, CMS, SÖ 1983:37.

Konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet
såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, Ramsar, Iran, 1971,
SÖ 1975:76.

Litteratur och publikationer

Ackefors, H. och Grip, K., (1985). *Musslor och Ostron, En ny
näringsgren för den svenska västkusten*, Forskningsrådsnämnden
i samarbete med Havsresursdelegationen, Göteborg.

Andersson, A., Hammarlund, C., och Nordström, J., (2023).
Växande vattenbruk i en ren miljö – dags för nya styrmedel?,
AgriFood economics centre, Fokus nummer 2023:4.

Askim, J., Fimreite, A., Moseley, A. och Pedersen, L., (2011).
*One-stop shops for social welfare: the adaptation of organizational
form in three countries*. Public Administration Volume 89,
Issue 4: s. 1451–1468.

Bankes, N., Dahl, I., och VanderZwaag, D., (red.), (2016),
*Aquaculture law and policy – Global, Regional and National
Perspectives*, Edward Elgar Publishing.

Bengtsson, A., Miljöbalken (1998:808), 26 kap. 19 §, Lexino,
2022-07-25 (JUNO).

Bengtsson, A., Miljöbalken (1998:808), 26 kap. 20 §, Lexino,
2022-07-25 (JUNO).

- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. och Strömberg, R., (2022), *Miljöbalken, En kommentar*, (1 juni 2022, versionsnr 21, JUNO), 7 kap. 2 § miljöbalken.
- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. och Strömberg, R., (2022), *Miljöbalken, En kommentar*, (1 juni 2022, versionsnr 21, JUNO), 11 kap. 13 § miljöbalken.
- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. och Strömberg, R., (2022), *Miljöbalken, En kommentar*, (1 juni 2022, versionsnr 21, JUNO), 11 kap. 13 § miljöbalken.
- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. och Strömberg, R., (2022), *Miljöbalken, En kommentar*, (1 juni 2022, versionsnr 21, JUNO), 29 kap. 12 § miljöbalken.
- Bernitz, U., och Kjellgren, A., (2018), *Europarättens grunder*, 6 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm.
- Bonow, M., Olsén, H., och Svanberg, I., (red.), (2016), *Historical Aquaculture in Northern Europe*, Södertörns högskola, Huddinge.
- FAO (2022), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022, Towards blue transformation*, FAO, Rome.
- Finska miljöministeriets publikation 2020:26, *Anvisning om miljöskydd vid fiskodling*, Helsingfors 2020.
- Huser, B., Carlberg, H., och Futter, M., (2021), *Undersökning av näringsämnen i sediment under fiskodlingslokaler i Höga Kusten*, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för vatten och miljö, rapport 2021:7, SLU, Uppsala.
- Kiessling, A., och Futter, M., (2023), *Fiskodling i norr; en livsmedelsproduktion med miljöpotential*, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för husdjurens utfordring och vård, Rapport Institutionen för husdjurens utfordring och vård nr 309, SLU, Uppsala.
- Lindahl, H., (2015), Miljöbalken (1998:808), 7 kap. 27 §, Lexino, 2015-04-01 (JUNO).
- Lundmark, J., och Säfsten, M., (2022), *Förvaltningslagen, En kommentar*, (6 maj 2022, Version 1A, JUNO), 23 § förvaltningslagen.

- Lundmark, J., och Säfsten, M., (2022), *Förvaltningslagen, En kommentar*, (6 maj 2022, Version 1A, JUNO), 25 § förvaltningslagen.
- Lundmark, J., och Säfsten, M., (2022), *Förvaltningslagen, En kommentar*, (6 maj 2022, Version 1A, JUNO), 26 § förvaltningslagen.
- Michanek, G., (2022), Miljöbalk (1998:808), 2 kap. 4 §, Lexino, 2022-11-22 (JUNO).
- Michanek, G., (2021), Miljöbalk (1998:808), 2 kap. 6 §, Lexino, 2021-04-01 (JUNO).
- Michanek, G., (2021), Miljöbalk (1998:808), 2 kap. 7 §, Lexino, 2021-04-01 (JUNO).
- Michanek, G., Miljöbalk (1998:808), 9 kap. 1 §, Karnov (JUNO), (besökt 2023-04-25).
- Michanek, G., och Zetterberg, C., (2021). *Den svenska miljöretten* (2021, JUNO, version 5).
- OECD (2020), *One-Stop Shops for Citizens and Business*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, Paris.
- Olsen Lundh, C., (2016), *Panta Rei – om miljö kvalitetskrav och miljö kvalitetsnormer*, Havsmiljöinstitutet, Göteborg.
- Parker, T., och Kiessling, A., (2016). *Low-grade heat recycling for system synergies between waste heat and food production, a case study at the European Spallation Source*, Published online 22 Feb. 2016. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ese3.113/full>. Energy Science & Engineering (ESE-2015-04-0032) (hämtad 2023-06-15).
- Penas Lado, E., (2016). *The Common Fisheries Policy*, Wiley-Blackwell.
- Pock, M., Fiskelag (1993:787), 3 §, Karnov (JUNO), (besökt 2022-12-01).
- Rosengren, J., Sjölag (1994:1009), 7 kap. 1 §, Karnov (JUNO), (besökt 2023-03-09).
- Svenning, M., (2017), Miljöbalk (1998:808), 4 kap. 1 §, Lexino, 2017-01-19 (JUNO).

- Svenning, M., (2017), Miljöbalk (1998:808), 24 kap. 1 §, Lexino, 2017-01-20 (JUNO).
- Wik, M., (2022), Miljöbalk (1998:808), 5 kap., Karnov (JUNO), (besökt 2022-12-01).
- Wik, M., (2021), Miljöbalk (1998:808), 6 kap. 31 §, Lexino, 2021-06-21 (JUNO).
- Wik, M., (2021), Miljöbalk (1998:808), 16 kap. 3 §, Lexino, 2021-06-21 (JUNO).
- Wik, M., (2021), Miljöbalk (1998:808), 16 kap. 6 §, Lexino, 2021-06-21 (JUNO).
- Wik, M., (2021), Miljöbalk (1998:808), 16 kap. 9 §, Lexino, 2021-06-21 (JUNO).
- Wikland, L., (1967). *Fiske och fiskerätt, Kommentar till fiskelagen och fiskeristadgan, Aktuella lag frågor för fritidsfisket*, FORUM, Stockholm.
- Zimmerman, S., Kiessling, A., och Zhang, J., (2023), *The future of intensive tilapia production and the circular bioeconomy without effluents: Biofloc technology, recirculation aquaculture systems, bio-RAS, partitioned aquaculture systems and integrated multi-trophic aquaculture*. Rev Aquac.2023;15(Suppl. 1):22–31.

Webbplatser

- BSR-projektet Baltic muppets webbplats:
<https://balticmuppets.eu/>, hämtat 2023-06-22.
- Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/hav/kommunal/>, hämtat 2022-11-30.
- Boverkets webbplats: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/hav/maritima-naringar/vattenbruk/>, hämtat 2022-11-17.
- Cambridge Dictionary, webbplats:
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/harvesting>, hämtat 2023-08-15.
- Domstolsakademins webbplats:
<https://www.domstol.se/domstolsakademin/>, hämtat 2023-06-21.

Europaparlamentets webbplats:

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sv/FTU_3.3.1.pdf,
hämtat 2022-09-28.

Europadomstolens webbplats: www.echr.coe.int/documents/convention_swe.pdf, hämtat 2022-12-10.

FAO:s webbplats: <https://www.fao.org/3/cc0461en/cc0461en.pdf>,
hämtat 2023-06-12.

FAO:s webbplats:

<https://www.fao.org/publications/sofia/2022/en/>,
hämtat 2023-06-12.

FAO:s webbplats: <https://www.fao.org/state-of-fisheries-aquaculture>, hämtat 2022-12-14.

Fiskeridirektoratets webbplats:

<https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Nyheter/2023/i-dag-lanseres-akvakulturportalen>, hämtat 2023-03-20.

Fiskeridirektoratets webbplats:

<https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Roemming>, hämtat 2023-07-19.

Fiskeridirektoratets webbplats:

<https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Drift-og-tilsyn/Tilsynskampanjer>, hämtat 2023-03-01.

Fiskeristyrelsens webbplats:

https://fiskeristatistik.fiskeristyrelsen.dk/stat/Akvakultur_tab/prod_art_20_ex.html, hämtat 2023-07-24.

Forststyrelsens webbplats:

<https://www.metsa.fi/sv/forststyrelsen/>, hämtat 2023-01-05.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/arbete-i-vatten-och-energiproduktion/vattenverksamhet.html>, hämtat 2023-09-19.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/publikationer/2023-03-01-samexistens-mellan-havs-baserad-vindkraft-yrkesfiske-vattenbruk-och-naturvard.html>, hämtat 2023-06-21.

- Havs- och vattenmyndighetens webbplats:
<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk.html>, hämtat 2023-09-19.
- Havs- och vattenmyndighetens webbplats:
<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/provning-och-tillsynsvagledning/vattenbruk/vattenbruk-omfattas-av-miljobalkens-krav.html>, hämtat 2023-08-09.
- Havs- och vattenmyndighetens webbplats:
<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/havsplaner.html>, hämtat 2023-05-10.
- Havs- och vattenmyndighetens webbplats:
<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/vagledningar/havsplaner/overgripande-vagledning.html>, hämtat 2022-11-30.
- Havs- och vattenmyndighetens webbplats:
<https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/marina-skyddade-omraden/marina-nationalparker.html>, hämtat 2023-10-16.
- Havs- och vattenmyndighetens webbplats:
<https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/invasiva-frammande-arter/stod-for-dig-som-arbetar-med-invasiva-frammande-arter/forordningar-och-handlingsplan/forordningar-och-regelverk-om-invasiva-frammande-arter.html>, hämtat 2023-10-15.
- Jordbruksverkets webbplats:
<https://jordbruksverket.se/5.3d68e06818a38d83256161f1.html#h-Socialaochekonomiskaforhallanden>, hämtat 2023-09-20.
- Jordbruksverkets webbplats:
<https://jordbruksverket.se/download/18.ab0b69f18089318b608b6dd/1672384490065/Jordbruksverkets-vagledning-Offentlig-kontroll-och-overvakning-tga.pdf>, hämtat 2022-10-09.

Jordbruksverkets webbplats:

https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas__Vattenbruk__Produktion/JO1201A02.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625, hämtat 2023-06-11.

Jordbruksverkets webbplats: <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/statistikdatabasen>, hämtat 2023-08-10.

Jordbruksverkets webbplats:

<https://jordbruksverket.se/kontroller-och-tillsyn/kontroll-inom-området-animaliska-biprodukter>, hämtat 2023-10-18.

Kommissionens webbplats: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/euronews-ocean-season-4-episode-8-ecosystem-services-2022-08-24_en, hämtat 2023-10-01.

Kustbevakningens webbplats:

<https://www.kustbevakningen.se/bilder-och-fakta/sveriges-territorialhav-och-ekonomiska-zon/>, hämtat 2022-11-30.

Livsmedelsverkets webbplats:

<https://www.livsmedelsverket.se/foretagande-regler-kontroll/sa-kontrolleras-ditt-foretag/nkp-webben>, hämtat 2023-02-28.

Matfiskodlarnas webbplats: www.matfiskodlarna.se, hämtat 2023-08-10.

Miljödirektoratets webbplats:

<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/september-2020/revidering-av-forurensningsregelverket-for-akvakultur-i-sjo/>, hämtat 2023-08-25.

Miljösamverkan Sveriges webbplats:

<https://www.miljosamverkansverige.se/>, hämtat 2023-06-19.

Miljösamverkan Sveriges webbplats:

<https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/handlaggarstod-vilthagn.pdf>, hämtat 2023-06-19.

Miljösamverkan Sveriges webbplats:

<https://www.miljosamverkansverige.se/wp-content/uploads/handlaggarstod-samrad-6kap-mb.pdf>, hämtat 2023-10-05.

Miljøstyrelsens webbplats:

<https://mst.dk/erhverv/akvakultur/ferskvandsdambrug/introduktion-til-ferskvandsdambrug/>, hämtat 2023-07-25.

Miljøstyrelsens webbplats: <https://mst.dk/natur-vand/vand-i-hverdagen/spildevand/kilder-til-spildevandsudledning/saerskilte-industrielle-udledninger-samt-hav-og-dambrug/>, hämtat 2023-07-26.

Nationalencyklopedins webbplats: <https://www.ne.se/>,

hämtat 2023-08-15.

Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/lagar-och-regler/provningsarenden/takter/begreppet-nytt-naturtillstand/>,

hämtat 2022-12-06.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/tillsyn-enligt-miljobalken/omtillsyn/grundlaggande-krav-pa-tillsynsmyndigheterna/>, hämtat 2022-12-16.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/skyddad-natur-i-siffror/>, hämtat 2022-12-05.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/skyddad-natur-i-siffror/>, hämtat 2022-12-05.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/>, hämtat 2022-12-05.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/skyddad-natur/naturreservat-antal-och-areal/#:~:text=Vid%20%C3%A5rsskiftet%202021%E2%80%932022%20var,var%205%20040%20985%20hektar,> hämtat 2022-12-05.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/>, hämtat 2022-11-09.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/publikationer/1300/allemanstatten--en-vagledning/>, hämtat 2023-06-10.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/contentassets/e6d494dbb8bc463e8ee42ff9e671749d/forhallandet-mellan-provning-och-dispens-20150430.pdf>, hämtat 2022-10-12.

Norska regeringens webbplats:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-om-endring-av-forskrift-om-akvakultur-for-andre-arter-enn-laks-orret-og-regnbueorret-og-akvakulturdriftsforskriften/id2977245/>, hämtat 2023-08-25.

Svenskt vattenbruks webbplats:

<https://www.svensktvattenbruk.se/46/om-vattenbruk/vattenbruket-i-sverige/sveriges-vattenbruksproduktion.html>, hämtat 2023-08-08.

Sveriges lantbruksuniversitets webbplats:

<https://www.slu.se/fakulteter/vh/forskning/forskningsprojekt/vilt-och-fisk/miljokassen/>, hämtat 2023-06-13.

Sveriges lantbruksuniversitets webbplats:

https://pub.epsilon.slu.se/24791/1/ostman_o_et_al_210702.pdf, hämtat 2023-08-20.

Tillväxtverkets webbplats,

<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/guiderochverktyg/exempel/franverkligheten/exempel/franverkligheten/enklareforforetagmedlots.2853.html>, hämtat 2023-05-29.

Tillväxtverkets webbplats:

<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/seminarierochnatverk/natverkochsamverkan/nationellsamverkan/serveratdigitalforenkling.2890.html>, hämtat 2023-03-07.

Tillväxtverkets webbplats:

<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/omtillvaxtverket/detharartillvaxtverket/varauppdrag/nyinnovativmat.4071.html>, hämtat 2023-08-23.

Webbplatsen för de svenska miljömålen:

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>, hämtat 2023-06-14.

Webbplatsen för de svenska miljömålen:

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/generationsmalet/>, hämtat 2023-06-14.

- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/>,
hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/giftfri-miljo/preciseringar-av-giftfri-miljo>, hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/>, hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard/preciseringar-av-hav-i-balans-samt-levande-kust-och-skargard>, hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/>, hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ingen-overgodning/preciseringar-av-ingen-overgodning/>,
hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/>, hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-sjoar-och-vattendrag/preciseringar-av-levande-sjoar-och-vattendrag/>,
hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för de svenska miljömålen:
<https://www.sverigesmiljomal.se/sa-fungerar-arbetet-med-sveriges-miljomal/sveriges-miljomal-och-de-globala-hallbarhetsmalen/>, hämtat 2023-06-14.
- Webbplatsen för svenska fiskbasen: <https://fiskbasen.se/lax-familjen>, hämtat 2023-08-10.
- Webbplatsen för svenskt vattenbruk:
<https://www.svensktvattenbruk.se/46/sidfot/om-webbplatsen.html>, hämtat 2023-06-19.

Webbplatsen för svenskt vattenbruk:

<https://www.svensktvattenbruk.se/46/om-vattenbruk/vattenbruket-i-sverige/sveriges-vattenbruksproduktion.html>, hämtat 2023-06-19.

Webbplatsen för Svenskt vattenbruk och sjömat:

<https://www.vattenbrukochsjomat.se/>, hämtat 2023-06-13.

Webbplatsen www.verksamt.se: <https://www.verksamt.se/alla-etjanster/din-checklista/planera-for-ditt-vattenbruk>, hämtat 2023-05-30.

Ålands lanskapsregerings webbplats:

<https://ym.fi/documents/1410903/37291851/Genomf%C3%B6randet+av+utsl%C3%A4ppsbaserade+tillst%C3%A5nd+p%C3%A5+%C3%85land+och+om+revisionen+av+vattenlagen.pdf/f2969642-d9e9-acd3-78e4-245187063683/Genomf%C3%B6randet+av+utsl%C3%A4ppsbaserade+tillst%C3%A5nd+p%C3%A5+%C3%85land+och+om+revisionen+av+vattenlagen.pdf?t=1601452762501>, hämtat 2023-06-27.

Rapporter m.m.

Fiskeriverket (2001). Fiskeriverket informerar, *Utsättning och spridning av fisk – Strategi och bakgrund*, Finfo 2001:8.

Havs- och vattenmyndigheten (2016). Havs- och vattenmyndighetens rapport *Följder av Weserdomen*, rapport 2016:30.

Integritetsskyddsmyndigheten, Vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete, IMY-2022-10835, den 7 december 2022.

Jordbruksverket, Fiskeriverket och Fiskhälsan FH AB (1995), *Fiskodling och fiskhälsokontroll: en sammanställning av aktuella regler för hälsokontroll av odlad fisk*, Jönköping.

Jordbruksverket (2019). Jordbruksverkets rapport 2019:2, *Tillämpning av miljöbalken vid lokalt omhändertagande av smittfarligt avfall vid epizootiutbrott – en vägledning för hantering och tillsyn*.

- Jordbruksverket (2020), dnr 3.1.17.12255/17, Jordbruksverket Tillväxtverket och Livsmedelsverket, *Slutrapport – uppdrag inom ramen för livsmedelsstrategin att utveckla digitala tjänster för företag i livsmedelskedjan*, Jordbruksverkets dnr 3.1.17.12255/17.
- Jordbruksverket (2020), dnr 3.3.17-12286/2018, *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter*. Jordbruksverkets dnr 3.3.17-12286/2018.
- Jordbruksverket (2022), *Offentlig kontroll och övervakning av djurhälsa hos vattenbruksdjur*, Jordbruksverkets dnr 6.2.17-08013/2022.
- Jordbruksverkets informationsskrivelse, dnr 6.2.17-04047/2023, Samlad information om bestämmelser om registrering, godkännande, journalföring och register för vattenlevande djur. Jordbruksverkets dnr. 6.2.17-04047/2023.
- Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (2021), *Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026*, den 2 juni 2021.
- Länsstyrelsen Västra Götalands län (2022), *Länsstyrelsens checklista för ansökan om dispenser och tillstånd för vattenbruk*, 1 december 2022.
- Miljödepartementet (2021). Miljödepartementets promemoria, *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*, M2021/00596.
- Naturvårdsverket (1993). Naturvårdsverkets allmänna råd *Fiskodling – planering, tillstånd, tillsyn*, AR 93:10.
- Naturvårdsverket (2004). Naturvårdsverkets rapport *Att pröva eller inte pröva – Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*, rapport 5353.
- Naturvårdsverket (2017), Naturvårdsverkets rapport, *Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning*, dnr NV-08975-16.
- Naturvårdsverket (2022). Naturvårdsverkets rapport, *Gemensam vägledning för miljöprövning och miljöbedömning*, ärendenr NV-09916-21.

- Naturvårdsverkets skrivelse den 28 mars 2022, *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*, ärendenr NV-04185-20.
- Näringsdepartementet (2020). Näringsdepartementets promemoria, *Tillfälliga lättnader i reglerna om tillstånd till fiskodling*, dnr N2020/01456/RS.
- Proposition nr 61, *Om lov om akvakultur (akvakulturloven)*.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, (1987) (Brundtlandkommissionen).
- Sveriges geologiska undersökning (2016). Sveriges geologiska undersöknings rapport "Vägledning för prövning av gruvverksamhet", rapport 2016:23.
- Transportstyrelsen (2016). Transportstyrelsens rapport "Om ett sömlöst förfarande vid inflaggning av fartyg", dnr TSS 2015-3100.
- Valtioneuvosto Statsrådet (2021). Valtioneuvosto Statsrådet, Vattenbruksstrategi för Fastlandsfinland, VN/29942/2021.
- Vänersborgs tingsrätts verksamhetsplan 2023–2025, dnr TVB 2022/434.

Kommittédirektiv 2022:92

En moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket på fiskeområdet i syfte att få till stånd en sammanhållen lagstiftning med en tydlig systematik och att anpassa regelverket till de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll. Utredaren ska även se över hur bestämmelserna om vattenbruk kan förenklas för att främja ett mer konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk. Lagstiftningen ska säkerställa ett hållbart nyttjande av fiskresurserna som gynnar såväl fiskenäringen och fritidsfisket som den biologiska mångfalden.

Utredaren ska bland annat

- föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga,
- analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll,
- föreslå förenklade förutsättningar för att bedriva vattenbruk, och ta ställning till om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en ny lag med tillhörande förordning.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk ska redovisas senast den 1 juli 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 november 2024.

Regelverket på fiskeområdet

Det svenska fisket regleras dels genom direkt tillämpliga EU-förordningar, dels genom nationella bestämmelser.

Unionsregelverket

EU:s gemensamma fiskeripolitik omfattar bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, strukturåtgärder för fiskerinäringen och marknadsreglering av fisk och fiskeriprodukter. Den gemensamma fiskeripolitiken regleras framför allt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013, den så kallade grundförordningen, och reformerades senast 2014. Fiskeripolitiken syftar till att säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta ekonomiskt, socialt och när det gäller sysselsättning samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Fiskeriförvaltningen ska tillämpa försiktighetsansatsen och utgå från ekosystemansatsen och vetenskapliga bedömningar.

För att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs finns ett gemensamt kontrollsystem som framför allt regleras genom rådets förordning (EG) nr 1224/2009, den så kallade kontrollförordningen. I kontrollförordningen finns bland annat bestämmelser om spårbarhet, vägning av fångst och sanktioner vid allvarliga överträdelser av regelverket. EU har även upprättat ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Reglerna om detta finns i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, den så kallade IUU förordningen.

Nationell rätt

Fiskelagen (1993:787) reglerar rätten till fiske och fiskets bedrivande inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den

ekonomiska zonen. I lagen finns också bestämmelser om vattenbruk. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt fiskelagen meddela föreskrifter om att förbjuda eller begränsa fiske i vissa avseenden samt om vilken hänsyn fisket ska ta för att skydda miljön. Sådana föreskrifter finns framför allt i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (nedan benämnd fiskeförordningen). Regeringen har i stora delar lämnat föreskriftsrätten vidare till Havs- och vattenmyndigheten. Nästan samtliga nationella detaljföreskrifter om fiske och fiskets bedrivande finns därför samlade i Havs- och vattenmyndighetens författningssamling, HVMFS.

Ytterligare bestämmelser på fiskeområdet finns i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (nedan benämnd GFP lagen). Lagen innehåller de bestämmelser som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige. Härutöver regleras fiskeriförvaltningen genom lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Lagen syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Lagen kompletteras av förordningen (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter. Bestämmelser om förvaltningen av fisket finns vidare i lagen om fiskevårdsområden (1981:533). Genom denna ges fiskerättsägare möjlighet att bilda fiskevårdsområdesföreningar i enskilt vatten i syfte att samordna fisket och fiskevården samt främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen. Fiskevårdsområdesföreningar har ett betydande ansvar för förvaltningen av fiskeresurserna och fisket i enskilt vatten, särskilt i vattenområden där Havs och vattenmyndigheten inte har föreskriftsrätt.

När det gäller vattenbruket finns, utöver bestämmelserna om detta i fiskelagen och fiskeförordningen, även regler om tillstånd och tillsyn i bland annat miljöbalken samt smittskydds-, djurskydds- och livsmedelslagstiftningen. Vidare finns även detaljföreskrifter i Statens jordbruksverks författningssamling, SJVFS.

Pågående utredningar

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av fiskelagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden (kommittédirektiven Reglering av fisket

för att skydda marina skyddade områden, dir. 2022:22). Utredaren ska bland annat överväga och föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller genom andra författningsändringar. Utredaren ska även föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske i enlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2023.

Regeringen har även tillsatt en särskild utredare som ska se över hur undan taget från strandskyddet kan moderniseras och förtydligas (kommittédirektiven Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna, dir. 2022:18). Utredaren ska bland annat analysera om ytterligare verksamheter, exempelvis vissa former av vattenbruksverksamheter, bör omfattas av undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken och i så fall föreslå vilka verksamheter. Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2023.

I Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2022 gav regeringen myndigheten i uppdrag att i samråd med Livsmedelsverket och i dialog med berörda aktörer analysera och föreslå förbättringar när det gäller det svenska spårbarhetssystemet.

Uppdraget att göra en översyn av regelverket på fiskeområdet

Fiskelagstiftningen bör samlas i en lag med tydlig struktur

Fiskelagen, GFP-lagen och fiskeförordningen tillkom i början av 90-talet och har alla ändrats i olika omgångar utan att strukturen i författningarna har setts över. Det nationella regelverket på fiskeområdet är därför komplicerat och svåröverskådligt. Ordningen att det finns en lag med kompletterande bestämmelser till unionsreglerna och en lag för fisket i övrigt innebär även att det är svårt att överblicka hur regelverket hänger ihop.

Det är inte heller helt tydligt hur fiskelagen och GFP-lagen förhåller sig till varandra. Av propositionen Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen framgår att GFP-

lagen antogs för att vid ett EU-medlemskap möjliggöra tillämpningen av de regelverk som bland annat gäller för den gemensamma fiskeripolitiken (prop. 1994/95:75 s. 15). Såväl fiskelagen som GFP-lagen reglerar dock i dag frågor som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, vilket gör att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig. Regeringen har i propositionen Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare angett att tillämpningsområdet för respektive lag är avgränsat så att nationella regler för själva fisket och verksamheten fram till landning av fångst inklusive fiskarens rapportering av fångst finns i fiskelagen medan övriga frågor rörande den gemensamma fiskeripolitiken regleras i GFP-lagen (prop. 2015/16:118 s. 14). I praktiken kan dock båda lagarna i vissa fall vara tillämpliga på en och samma aktivitet. Detta är problematiskt eftersom såväl fiskelagen som GFP-lagen innehåller bestämmelser om tillsyn, kontroll, straff och sanktionsavgifter som i vissa avseende skiljer sig åt. Att båda lagarna kan vara tillämpliga på en och samma aktivitet innebär även att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra vilken lag som Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsrätt i fiskeförordningen grundar sig på.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag till ändringar i fiskerilagstiftningen (N2015/07904) pekat på att nuvarande ordning med två lagar skapar tillämpningsproblem som innebär att det till exempel saknas bemyndigande för myndigheten att meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll av aktiviteter fram till dess att fisken tas i land. Myndighetens slutsats är att en sammanslagning av fiskelagen och GFP-lagen är nödvändig för att komma till rätta med de problem som nuvarande reglering ger upphov till.

Mot bakgrund av vad som nu sagts behöver en översyn göras av gällande regler på fiskeområdet. En sådan översyn ska resultera i att en ny fiskelag tas fram. Den nya lagen ska utgöra en sammanslagning av fiskelagen och GFP-lagen. Utredaren ska även överväga om bestämmelserna i lagen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya lagen. Översynen ska även omfatta fiskeförordningen. Utredaren ska därvid överväga om bestämmelserna i förordningen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya förordningen. I samband med att de nya författningarna tas fram ska utredaren analysera om några ändringar behöver göras för att regelverket ska bli tydligare och lättare att tillämpa. De nya författningarna ska ha en ändamålsenlig struktur.

Utredaren ska därför

- föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga,
- ta ställning till hur den nya lagen och förordningen bör utformas för att bli överblickbara och logiska i sin struktur, och
- lämna eventuella andra författningsförslag som behövs för att modernisera lagstiftningen.

Straffbestämmelser på fiskeområdet behöver ses över

Bestämmelser om straff för överträdelse av fiskelagstiftningen finns i både fiskelagen (37–50 §§) och GFP-lagen (11–12 §§).

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag till ändringar i fiskerilagstiftningen redogjort för vissa problem som myndigheten ser när det gäller nuvarande straffbestämmelser. Havs- och vattenmyndigheten pekar på att det ställs olika krav för straffsanktionering beroende på om brottet innebär en överträdelse av nationella bestämmelser eller EU bestämmelser. För den som bryter mot nationella bestämmelser kan straff dömas ut redan om personen varit oaktsam medan det vid brott mot EU regelverket krävs grov oaktsamhet (jfr 37 § och 40 § första och andra styckena fiskelagen och 11 § GFP-lagen). Myndigheten menar även att 11 § GFP-lagen är otydlig och att det inte tillräckligt klart framgår om brott mot nationella regler om vägning av fångst omfattas av bestämmelsen.

EU-straffstadgandeutredningen har i betänkandet Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar (SOU 2020:13) redogjort för hur och i vilka situationer olika lagstiftningstekniker bör användas inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser. Utredningen anför bland annat att vid utformningen av straffbestämmelser ska i första hand övervägas om straffbestämmelserna kan utformas med fullständiga brottsbeskrivningar. I betänkandet lämnas även förslag på hur straffbestämmelserna i fiskelagen och GFP-lagen bör utformas för att vara förenliga med de slutsatser som utredningen kommer fram till.

Bestämmelserna om straff och sanktioner i fiskelagen och GFP-lagen behöver sammanföras i den nya lag som utredaren ska ta fram.

Vid framtagande av bestämmelserna ska utredaren beakta de problem som Havs och vattenmyndigheten har påtalat när det gäller nuvarande reglering samt de rekommendationer och lagförslag som EU-straffstadgandeutredningen har lämnat.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur straffbestämmelserna på fiskeområdet bör utformas med beaktande av de problem som Havs- och vattenmyndigheten belyser samt de rekommendationer och lagförslag som lämnas i betänkandet Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar, och
- lämna författningsförslag.

Grunderna för att fördela den tillgängliga resursen behöver ses över

EU beslutar årligen om den totala tillåtna fångstmängden (TAC) för en viss art i bland annat Östersjön och Västerhavet. Fram till för några år sedan gällde dessa endast i förhållande till yrkesfiskare men EU har successivt, inom vissa havsområden, infört bestämmelser som även gäller för fritidsfisket. Havs- och vattenmyndigheten reglerar hur de tilldelade fiskekvoterna för yrkesfisket ska nyttjas genom föreskrifter och beslut. Myndigheten fördelar på samma sätt fiskeresurserna för fiskarter i sötvattensområden och i de delar av havet som inte regleras genom EU lagstiftningen.

Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsrätt innefattar föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på vilken fisk som får fångas, användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap och fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål (2 kap. 7 § första stycket fiskeförordningen). Myndigheten får även meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt grundförordningen (2 kap. 7 § femte stycket fiskeförordningen). Föreskrifter som meddelas av fiskevårdsskäl gäller för samtliga som fiskar till exempel inom ett aktuellt område eller med ett visst redskap. Föreskrifter för fiskets bedrivande meddelas dock endast i förhållande till yrkesfiskare. Detta innebär att Havs- och vattenmyndigheten endast kan ta hänsyn till sociala och ekonomiska perspektiv vid fördelning av fiskeresursen när det gäller yrkesfiskare. För annat fiske,

så som fritidsfiske eller fisketurismverksamhet, saknas möjlighet att ta sådana hänsyn vid fördelning av fiskeresurserna.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare (N2018/02964) föreslagit att myndigheten ska ha möjlighet att fördela fiskeresurserna utifrån sociala och ekonomiska skäl även för annat fiske än yrkesfisket. Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning försvårar avsaknaden av sådana möjligheter i betydande grad tillämpningen av flera av principerna för genomförande av ekosystemansatsen i fiskförvaltningen.

Möjligheten att fördela fiskeresursen mellan samtliga kategorier fiskande kan bidra till att de sociala och ekonomiska värdena för fisket stärks. Till exempel kan en bättre balans mellan fiskeintressen i älvarnas nedre och övre delar medföra att turismen för laxfiske utvecklas och fritidsfisket efter lax gynnas i hela älvdalen. En sådan utveckling är i linje med regeringens strategi för hållbar turism och växande besöksnäring samtidigt som det bidrar till naturvärden och attraktiva livsmiljöer för landsbygden. Möjligheten att fördela fiskeresursen utifrån olika intressen och behov behöver därför utredas.

Utredaren ska därför

- bedöma om Havs- och vattenmyndigheten bör kunna meddela föreskrifter för andra än yrkesfiskare utifrån andra hänsyn än fiskevårdsskäl,
- analysera hur en sådan reglering bör utformas och om de förslag som Havs- och vattenmyndigheten har lämnat kan hantera perspektiv utifrån olika intressen och behov, och
- lämna författningsförslag.

Översyn av förutsättningarna för beslag av föremål

För att beslag av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål ska få göras krävs i dag att en person påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen (47 § fiskelagen). Berörd myndighetstjänsteman eller annan med befogenhet att ta föremål i beslag måste alltså vara på plats när det otillåtna redskapet sätts ut eller vittjas.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förnyad hemställan av förslag till förtydligande av 47 § fiskelagen (1993:787) om begreppet bar gärning vid beslag (N2021/02107) anført att det är av synnerligen stor vikt att fiskeredskap som används vid pågående brott mot fiskelagen kan omhändertas på ett rättssäkert och effektivt sätt, oavsett om gärningsmannen befinner sig på platsen vid fiskeredskapet eller inte. Myndigheten påpekar att otillåtna redskap som används för fiske under en tid då fiske är förbjudet eller redskap som är utformade på ett otillåtet sätt, påverkar de fiskbestånd som myndigheten avser att skydda och att det därför är mycket angeläget att sådant otillåtet fiske direkt kan stävas.

Det finns anledning att se över om nuvarande reglering av när beslag får göras är ändamålsenlig och på bästa sätt bidrar till en effektiv fiskerikontroll.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör vara möjligt att beslagta föremål även i andra situationer än då en person påträffas medan han eller hon begår ett brott, och
- lämna författningsförslag.

Uppdraget att se över bestämmelserna om fiskerikontroll

Nationell rätt behöver anpassas till EU:s bestämmelser om fiskerikontroll

Den 30 maj 2018 antog EU-kommissionen ett förslag till nya regler när det gäller stora delar av den gemensamma fiskerikontrollen (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll). Förslaget innebär ändringar i bland annat kontrollförordningen och IUU-förordningen och syftar till att skapa effektivare kontrollåtgärder, förbättrad efterlevnad och verkställighet samt lika villkor för fiskets aktörer. Kommissionens förslag innehåller bland annat krav på bättre dokumentation och kontroll av landnings-skyldigheten genom användning av kamerabevakning på riskfartyg, ändrade regler för spårbarhet, ett mer fullständigt informationssystem

med digitaliserad rapportering av fångster och förstärkta regler om kontroll av fiskeredskap. Kommissionen föreslår även bland annat att det ska införas en gemensam förteckning över kriterier för vad som ska anses som allvarliga överträdelser, att samtliga medlemsstater ska införa administrativa sanktionssystem och att minimibötesnivåer ska införas för allvarliga överträdelser av bestämmelserna om fiske och fiskerelaterad verksamhet. Förslaget förhandlas för närvarande och trepartssamtal pågår sedan september 2021 mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Europaparlamentet och rådet har nått provisoriska överenskommelser på en rad punkter, men stora delar kvarstår fortfarande att behandla.

De nya EU-bestämmelserna om fiskerikontroll behöver analyseras och det behöver göras en bedömning av vilka kompletterande bestämmelser som krävs för att anpassa det nationella regelverket till de nya unionsbestämmelserna. Syftet ska vara att säkerställa att Sverige har en ändamålsenlig kompletterande reglering till EU-reglerna om fiskerikontroll när de nya reglerna ska börja tillämpas.

Utredaren ska därför

- analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen och i annan lagstiftning med anledning av de nya unions bestämmelserna om fiskerikontroll, och
- lämna författningsförslag.

Fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen behöver förtydligas

Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för fiskerikontroll i Sverige. Kontrollverksamheten genomförs i nära samarbete med Kustbevakningen som ansvarar för att genomföra fiskerikontroller till sjöss i samverkan med andra myndigheter med ansvar kopplat till fiskerinäringen. När det gäller marknadskontrollen av fiskeprodukter ansvarar Jordbruksverket för kontrollen av marknadsnormer och producentorganisationer och Havs- och vattenmyndigheten för övriga delar. Även länsstyrelsen ansvarar för viss tillsyn.

Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen fick under 2019 i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur den svenska fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras. Myndigheterna pekar i sina redovisningar från oktober 2020 på att deras och andra myndigheters uppdrag i vissa delar behöver förtydligas (N2020/02591).

Av Havs- och vattenmyndighetens rapport framgår att förtydliganden behövs när det gäller myndigheternas uppdrag, mandat och ansvarsförhållanden för övervakning av yrkesfisket, Havs- och vattenmyndighetens mandat och ansvar för fisketillsynen, Havs- och vattenmyndighetens övergripande ansvar för kontrollen av fritidsfisket i allmänt och enskilt vatten i havet och de fem stora sjöarna samt myndigheternas uppdrag när det gäller tillsyn, övervakning, inspektion och kontroll. Havs- och vattenmyndigheten föreslår även att myndigheten ges större möjlighet att följa upp den samlade svenska fiskerikontrollen och ges ett tydligare ansvar för tillsynsvägledningen på fiskets område för såväl yrkesfisket som fritidsfisket.

För att en effektiv fiskekontroll ska kunna bedrivas måste det vara tydligt vilken myndighet som ska utföra vilken uppgift. Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) förstärkt finansieringen till berörda myndigheter för att utveckla och effektivisera fiskerikontrollen. Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens analys visar dock att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna behöver förtydligas på en rad områden. Utredaren ska därför med utgångspunkt i myndigheternas rapporter se över vilka ändringar som behöver göras i nuvarande regelverk för att ansvarsfördelningen ska bli tydligare.

Utredaren ska därför

- föreslå eventuella ändringar när det gäller mandat och ansvarsfördelning mellan de myndigheter som berörs av fiskerikontrollen, med utgångspunkt i myndigheternas uppdragsredovisningar, och
- lämna författningsförslag.

Datainsamling och kontroll av andra än yrkesfiskare behöver genomföras

De kontrollåtgärder som i dag vidtas för att säkerställa ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna riktar sig framför allt mot yrkesfiskare. Fritidsfisket står dock för en stor del av nyttjandet av fiskebestånden, såväl när det gäller fångstmängder som samhällsekonomiska värden.

Havs- och vattenmyndigheten har i rapporten Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgäng-

liga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare föreslagit ett antal åtgärder som syftar till en ökad kontroll av andra kategorier av fiskare än yrkesfiskare. I rapporten föreslås bland annat att myndigheten, om det finns särskilda skäl, ska kunna föreskriva om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för andra än yrkesfiskare och att fiskarna ska kunna påföras en sanktionsavgift om reglerna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet inte följs. Det föreslås även att fiskarna under vissa förutsättningar ska vara skyldiga att märka fångst och att en avgift ska kunna tas ut för hanteringen av fångstmärken.

En utökad kontroll av fritidsfisket behövs för att hantera den utveckling som fisket har genomgått och möjliggöra en adaptiv förvaltning som inkluderar andra än yrkesfiskare. Havs- och vattenmyndighetens förslag på åtgärder behöver dock analyseras i ljuset av de nya unionsbestämmelser om fiskerikontroll som kommer att införas. Om förslagen bedöms vara förenliga med de nya reglerna behöver det göras en analys av under vilka förutsättningar som krav på anmälan, rapportering och märkning ska gälla samt om avgift och sanktionsavgifter ska kunna tas ut.

Utredaren ska därför

- analysera om Havs- och vattenmyndighetens förslag på åtgärder för andra än yrkesfiskare är förenliga med de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll,
- bedöma under vilka förutsättningar som krav på anmälan, rapportering och märkning ska gälla samt avgift och sanktionsavgifter kunna tas ut, för det fall att åtgärderna bedöms vara förenliga med de nya reglerna,
- analysera hur en rapporteringsskyldighet förhåller sig till bestämmelser om dataskydd och den enskildes behov av skydd, för det fall en sådan reglering föreslås, och
- lämna författningsförslag.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar för att bedriva vattenbruk

Med närmare hundratusen sjöar, tiotusentals mil strömmande vattendrag och cirka tvåhundra mil kuststräcka med kringliggande hav har Sverige goda förutsättningar för odling av djur och växter i vatten, så

kallat vattenbruk. Vattenbruket är en framtidsbransch som kan skapa jobb och tillväxt i hela landet. Det kan även bidra till att hållbarhetsmål nås och att landet får en bättre tillgång till fisk, skaldjur, musslor och alger vilket stärker Sveriges försörjningsförmåga.

I EU-kommissionens strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk i EU för perioden 2021–2030 anges bland annat följande. Vattenbruket skapar arbetstillfällen och möjligheter till ekonomisk utveckling i EU:s kust- och landsbygdsområden. Sektorn kan också bidra till en utfasning av fossila bränslen ur ekonomin, till att bekämpa klimatförändringarna och mildra dess konsekvenser och till minskade föroreningar och bättre bevarande av ekosystemen (i linje med målen i strategin för biologisk mångfald och nollföroreningsambitionen för en giftfri miljö), samtidigt som den deltar i en mer cirkulär resursförvaltning. Ett strategiskt och långsiktigt tillvägagångssätt för en hållbar tillväxt av EU:s vattenbruk är därför viktigare än någonsin.

Vattenbruk kan ha en negativ miljöpåverkan, främst på grund av utsläpp av näringsämnen som bidrar till övergödning, och påverka vilda bestånd av fisk genom parasiter och patogener. Inom vattenbruket sker emellertid en snabb teknikutveckling som skapar potential för ökad hållbarhet, till exempel när det gäller energi- och reningssystem, olika typer av vattenbruksanläggningar och begränsning av vattenåtgång. Vidare ökar diversifieringen av vilka djur och växtarter, så som till exempel fisk, skaldjur, musslor och alger, som odlas. Dessa nya tekniker och odlingssätt har stor potential att bidra till ökad matproduktion, minskad miljöpåverkan och ökad energieffektivisering. Egenskaper i den akvatiska biomassan gör det även möjligt att använda den inom en rad nya områden utöver livsmedel, så som högvärdesprodukter inom sjukvård, hälsa och industri. Vattenbruket har därför en viktig roll i en växande bioekonomi.

Trots de goda förutsättningarna för vattenbruk i Sverige är ökningen i produktion och nyetableringar i landet relativt svag. En anledning till detta är att regelverket för vattenbruket är komplext och involverar prövningar enligt olika lagstiftningar och av olika myndigheter. Vattenbrukssektorn har vid flera tillfällen påtalat att en förenkling av regelverket är en central åtgärd för att öka nyetableringarna. I Jordbruksverkets och Havs- och vattenmyndighetens handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026 anges bland annat att såväl vattenbrukare som handläggare på berörda myndigheter upplever

att det är svårt att få en god översikt över regelverket och processen från uppstart av vattenbruket till kontroll och tillsyn. Detta skapar komplexa, tidskrävande och kostsamma utredningar.

Riksdagen har den 14 mars 2018 och 18 mars 2020 tillkännagett för regeringen att regeringen bör se över regelverket för vattenbruk (bet. 2017/18:MJU13, rskr. 2017/18:182 och bet. 2019/20:MJU11, rskr. 2019/20:185). Enligt utskottet är regelverket för vattenbrukstillstånd och därtill själva tillståndsprcessen behäftade med problem, vilket hämmar möjligheterna till utveckling. Utskottet noterar särskilt att tillståndsprcessen för vattenbruk i dag är mycket lång. För att det långsiktigt ska vara möjligt att satsa på vattenbruk anser utskottet att tillståndsprcessen behöver kortas ned och tillstånden förlängas.

Jordbruksverket fick under 2018 i uppdrag av regeringen att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter. Jordbruksverket lämnade flera förslag till författningsändringar, bland annat att begreppet vattenbruk bör definieras tydligare, att vattenbruk bör införas som självständigt begrepp i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken samt att kategoriseringen av verksamhetskoder i miljöprövningsförfordningen (2013:251) bör justeras. Myndigheten föreslog även ytterligare utredning angående införande av ”en väg in”, det vill säga en ökad samordning av prövning och tillsyn av vattenbruksverksamheter.

Det som framkommit visar att det finns ett behov av att se över hur regelverket på vattenbruksområdet kan förenklas för att främja ett konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk samt uppfylla målen i livsmedelsstrategin och andra relevanta mål och strategier, såväl på EU-nivå som på nationell nivå. Det är samtidigt viktigt att regel-förenklingar inte urholkar till exempel ett högt miljöskydd, smittskydd eller djurskydd. I samband med översynen av regelverket ska utredaren även överväga om några ändringar behöver göras, till exempel när det gäller ordningen för överprövning av beslut om tillstånd.

Den ökade diversifieringen inom vattenbruksnäringen, där odling av till exempel alger, skaldjur och blötdjur i framtiden kan komma att utgöra en större andel av produktionen, medför att regler om vattenbruk inte nödvändigtvis behöver vara en del av fiskerilagstiftningen. I till exempel Norge, som har en avsevärt större vattenbruksnäring än Sverige, finns regler för vattenbruk samlade i en egen lag-

stiftning (Akvakulturloven (LOV-2005-06-17-79)). Det bör därför övervägas om det även i Sverige bör införas en vattenbrukslag med tillhörande förordning där, så långt som det är möjligt och ändamålsenligt, reglerna för vattenbruk samlas.

Utredaren ska därför

- kartlägga den lagstiftning som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet,
- föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att bland annat förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattats enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls,
- analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, till exempel avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering,
- ta ställning till om några andra ändringar av regelverket behöver göras,
- överväga om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en lag med tillhörande förordning, och i så fall föreslå en sådan lag och förordning, och
- lämna författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Vid behov ska information om erfarenheter från andra länder inhämtas. Utredaren ska förhålla sig till relevanta delar av det arbete som bedrivs inom ramen för pågående utredningar om reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden och ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk ska redovisas senast den 1 juli 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 november 2024.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:66

Tilläggsdirektiv till Fiske- och vattenbruksutredningen (N 2022:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 maj 2023.

Förlängd tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om en moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk (dir. 2022:92).

Enligt de ursprungliga direktiven ska ett delbetänkande lämnas senast den 1 juli 2023 som avser uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 18 oktober 2023. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 29 november 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:135

Tilläggsdirektiv till Fiske- och vattenbruksutredningen (N 2022:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 september 2023

Förlängd tid för en del av uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om en moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk (dir. 2022:92).

Enligt de ursprungliga direktiven skulle ett delbetänkande som avser uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk lämnas senast den 1 juli 2023. Genom tilläggsdirektiv förlängdes uppdraget till den 18 oktober 2023 (dir. 2023:66).

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs ytterligare.

Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 17 november 2023.

Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 29 november 2024.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tillägsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenstrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barn-konventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
 - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
 - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldsättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]
- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

- Skyddet för EU:s finansiella intressen.
 - Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

Försvarsdepartementet

- En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

- Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
- Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
- Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
- En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
- Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
- Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
- Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
- Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
- Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
- Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
- En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[57]
Utökade möjligheter att använda
preventiva tvångsmedel 2. [60]
Anonyma vittnen. [67]
Ökat informationsflöde till
brottsbekämpningen. En ny
huvudregel. [69]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för
samhällsviktig verksamhet
– för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens
el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan
mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]
Som om vi aldrig funnits
– exkludering och assimilering av
tornedalingar, kväner och lantalaiset.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan
– eksklyteerinki ja assimilerinki
tornionlaaksolaisista, kväänistä ja
lantalaisista. *Slutbetänkande*.
Som om vi aldrig funnits.
Vår sanning och verklighet.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.
Meän tottuus ja toelisuus.
Intervjuberättelser.
Som om vi aldrig funnits.
Tolv tematiska forskarrapporter.
Aivan ko meitä ei olis ollukhaan.
Kakstoista temattista tutkintoraporttia.
Forskarrapporter. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottentrålning i marina
skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]
Bättre information om hyresbostäder.
Kartläggning av andrahands-
marknaden och ett förbättrat lägen-
hetsregister. [65]
Ordning och reda – förstärkt och tillförlit-
lig byggkontroll. [70]
En enklare hantering av vattenfrågor vid
planläggning och byggande. [72]
Förenklade förutsättningar
för ett hållbart vattenbruk. [74]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]
En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]
Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]

Vi kan bättre!

Kunskapsbaserad narkotikapolitik med
liv och hälsa i fokus. [62]

För barn och unga i samhällsvård. [66]

Speciallivsmedel till barn inom öppen
hälso- och sjukvård. [71]

Genomförandet av vaccineringen mot
sjukdomen covid-19 – en utvärdering.
[73]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.

Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.

Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola

– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av
forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden. [42]