



Regeringskansliet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om delbetänkande förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk (SOU 2023:74)

Er beteckning: LI2023/03857

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Landsbygds- och infrastrukturdepartementet betänkande: Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk (SOU 2023:74).

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på förslagen kring en översyn kring prövning av vattenbruket där samtliga vattenbruk provas enligt miljöbalken, oavsett vilken art som odlas. Genom att minska ned antalet myndigheter, undvika dubbelprövning och förenkla tillståndsprövningen förkortas även handläggningstiden.

Länsstyrelsen ser emellertid att en risk med att förenkla och flytta ut prövning och tillsyn till kommunerna i landet kan bli att viktig kunskap förloras i processen. Höga krav på vägledning och utbildning behöver därför följas med förändringen, där berörda myndigheter tar ansvar för att kunskapen når hela vägen fram till berörda handläggare. Konsekvenserna av en undermålig prövning kan bli allvarig för miljön och även branschen.

Författningsförslag

1:1 Förordning (2026:000) om vattenbruk

Länsstyrelsen välkomnar en särskild förordning med definitionen av vattenbruk redovisad.

1:2 Förslag till förordning (2026:000) om miljöhänsyn i vattenbruket

3 § Möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten (HaV) att meddela föreskrifter

- Förslaget om att HaV ska ges möjlighet att meddela föreskrifter är en förutsättning för att förslaget ska vara genomförbart. Av föreskrifterna bör det bland annat framgå vilka miljökrav, försiktighetsmått och så vidare som minst ska klaras samt olika vattenområdets lämplighet i olika avseende. Detta behövs eftersom vi inte vet vilka organismer framtida vattenbruk kan komma att omfatta och vilken påverkan dessa har samt vilka krav på försiktighetsmått etc. som krävs. Länsstyrelsen vill framföra att det är angeläget att föreskriva krav om hur skörd och omhändertagande av denna ska ske och med vilka intervall.

Detta förutsätter dock att tillräckliga resurser kan avsättas.

Motivering:

Beroende på vilken organism som odlas i en vattenbruksanläggning kan det uppkomma olika typer av miljöpåverkan. Anmälningar kommer att ske till kommuner som i vissa fall saknar erfarenhet att hantera dessa typer av verksamheter. Om kommunen får få anmälningar kommer de inte heller över tid ha kapacitet att skaffa den specialkunskap som krävs gällande miljöpåverkan från vattenbruksanläggningar. Föreskrifter med miljökrav som minst ska kunna uppnås blir därför viktigt.

1:3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808, MB)

11 kap 6a §, Länsstyrelsen välkomnar en tydlig och gemensam definition för vattenbruk.

12 kap 10b §, Länsstyrelsen anser det vara viktigt att HaV ges föreskriftsrätt enligt förslaget.

16 kap 3 § och 22 kap, Ekonomisk säkerhet.

- Länsstyrelsen anser att det finns skäl att överväga att föreskriva att vattenbruksanläggningar, både anmälningspliktiga och tillståndspliktiga, som ska få bedrivas/få tillstånd ska förenas med en skyldighet att ställa en säkerhet enligt 16 kap 3 § för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för verksamheten.

Detta säkerställer att verksamhetsutövaren har ekonomiska resurser att vidta återställningsåtgärder om verksamheten upphör.

Vi föreslår därför att ett tillstånds- eller anmälningspliktigt vattenbruk alltid ska förenas med krav på ekonomisk säkerhet på motsvarande sätt som för avfallsanläggningar. En ny bestämmelse i 22 kap MB bör därför övervägas som omfattar vattenbruk, där det framgår att ett tillstånd att bedriva vattenverksamhet och anmälningspliktiga vattenbruk ska omfattas av krav på ekonomisk säkerhet.

Motivering:

Utifrån vad länsstyrelsen erfar är det inte ovanligt att det uppstår problem med återställande i de fall ett vattenbruk upphör. Vattenbruksanläggningar som inte sköts kan oavsett omfattning innebära stora störningar i den omgivande miljön och en ekonomisk säkerhet som säkerställer att återställningsåtgärder täcks skulle underlätta. Detta skulle även underlätta för tillsynsmyndigheterna att få till stånd återställningsåtgärder och på så sätt även indirekt gynna seriösa aktörer inom branschen.

1:6 Förslag till förordning om ändring i 3 kap 3§ miljöprövningsförordningen (2013:251)

- Länsstyrelsen anser inte att ett anmälningsförfarande hos kommunen i alla situationer är den optimala lösningen för att förenkla för verksamhetsutövare som vill etablera vattenbruksanläggningar.
- Länsstyrelsen är tveksam till om alla kommuner har resurser att få den kompetensen som nu finns på länsstyrelserna gällande bedömningen av denna typ av verksamheter. Länsstyrelsen tillstyrker emellertid förslaget under förutsättning att tillräckliga informations- och utbildningsinsatser riktas till kommunerna för att säkerställa tillräcklig kompetens, samt resurser för detta.
- Länsstyrelsen anser att det bör införas ytterligare en paragraf i miljöprövningsförordningen med en övre gräns för anmälningsplikt även för andra vattenbruk än de odlingar där man tillför en viss mängd foder. Över denna gräns ska alla vattenbruk utgöra tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet (B-verksamhet) enligt 9 kap. Denna gräns kan lämpligen utgå från en gräns som överstiger ett visst ytanspråk på vattenyta i ett

vattenområde. När denna övre gräns överskrids blir det en tillståndspliktig B-verksamhet.

Motivering:

Syftet med de föreslagna regelförändringarna är att undvika dubbelprövning. För att tidigt fånga upp stora/ytkrävande vattenbruksanläggningar i känsliga områden och säkerställa att en tillräcklig lokaliseringsutredning genomförs innan en etablering, anser länsstyrelsen att, åtminstone alla vattenbruk som upptar en viss yta av vattenområde bör vara tillståndspliktiga B verksamheter enligt 9 kap MB.

Vattenbruk, oavsett vad som odlas och även om odlingen i sig inte genererar utsläpp, kan medföra negativ påverkan på ett vattenområde till följd av omfattande fysiska ingrepp. Till exempel om en allt för stor vatten/bottenyta tas i anspråk som hindrar ljusinsläpp, ändrar strömförhållanden etcetera.

I Västra Götalands län, omfattas stora vattenområden längst kusten av skydd med stöd av 7 kap. MB i form av bland annat Natura 2000, Naturreservat, skyddade arter med stöd av artskyddsförordningen dessutom råder enligt nuvarande bestämmelser även strandskydd. I dag är många vattenbruk i länet förlagda i eller i nära anslutning till Natura 2000 områden, naturreservat och områden där påverkan på artskyddet inte kan uteslutas. Vidare är de belägna inom område med strandskydd. Om dessa verksamheter enbart omfattas av anmälningsplikt finns en risk att de anläggs utan att en samordnad prövning enligt alla berörda lagkrav enligt MB beaktas.

En etablering av ett vattenbruk genom en anmälan i dessa områden kan sannolikt i de flesta fall även i framtiden komma att innebära krav på Natura 2000 tillstånd, prövning mot reservatföreskrifter, dispens från artskyddsbestämmelser och strandskydd. Om det i stället sker en tillståndsprövning enligt 9 kap MB, sker dessa prövningar samlad hos prövningsmyndigheten (MPD). Vidare blir förutsägbarheten och rättsverkan av ett beslut mer säker för sökanden.

En möjlighet är att den kommun som handlägger anmälan, i de fall då flera prövningar enligt parallella bestämmelser sker enligt miljöbalken förelägger sökanden om att söka tillstånd enligt miljöbalken i det enskilda fallet med stöd av 9 kap 6a § MB. Detta är resurskrävande

processer och kräver god och bred kunskap. Kommunerna har ofta inte tillräckliga resurser och kompetens att göra dessa bedömningar i samband med en anmälan om en anmälningspliktig verksamhet i varje enskilt fall.

Var gränsen för tillståndsplikt ska gå för vattenbruk i ett annat vattenområde än vattendrag och en motsvarande gräns för rinnande vatten kan lämpligen tas fram av HaV i samarbete med Naturvårdsverket. Även Länsstyrelserna bör på lämpligt sätt ges möjlighet att lämna synpunkter i detta arbete.

Andra branscher t.ex. vid anläggande av stora solcellsparker är exempel på andra miljöfarlig verksamhet som i dag saknar gränser för ytanspråk och som i många fall enbart prövas med stöd av 12 kap 6 MB. Detta har visat sig föranleda problem då parkerna kan omfatta mycket stora markanspråk på till exempel värdefull jordbruksmark, vidare finns det problem med att regeltillämpningen skiljer sig åt i avseende som inte är motiverade. Förutsättningarna för att tillämpningen av miljöbalken bli effektiv och jämförbar ökar om det införs en övre gräns för tillståndsplikt respektive anmälan för alla typer av vattenbruk.

- Motsvarande resonemang om en övre gräns för tillståndsplikt med avseende på landbaserade vattenbruksanläggning som överstiger ett visst markanspråk, kan lämpligen också övervägas.

Motivering:

Möjligen är påverkan när det gäller landbaserade vattenbruksanläggningar mer avhängigt lokaliseringen. Behovet av tillståndsplikt över ett visst ytanspråk är inte lika uppenbart utan bedöms vara mer beroende på var anläggningen är lokaliserad. I de fall flera prövningar enligt bland annat 7 kap. MB blir aktuellt för planerade landbaserade anläggningar kan det dock utgöra skäl för att kräva tillstånd med stöd av 9 kap 6a § MB i det enskilda fallet även för dessa.

- Ett alternativ kan vara en differentierad prövning där anmälningspliktiga ärende prövas av Länsstyrelsen och tillståndspliktiga ärenden prövas av Mark- och miljödomstolen. Detta för att tidigt fånga upp stora/ytkrävande vattenbruksanläggningar i känsliga områden och säkerställa att en tillräcklig lokalisering utredning genomförs innan en etablering, Förslaget bör i stället vara att verksamheter över en viss gräns ska utgöra tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet (B-

verksamhet) enligt 9 kap. MB. Hur en differentiering ska göras är dock problematiskt, görs differentiering på ytanspråk finns en risk att verksamhetsutövare ansöker om många små odlingsytor för att undvika en mer omfattande prövning

10 Förslag och bedömningar avseende ändringar i nuvarande prövningar

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

- Alla vattenbruk ska vara anmälningspliktiga som minst. Inga automatiska dispenser för t ex koloniodling eller liknande ska medges då den kumulativa mängden i så fall kan bli ansenlig om många enskilda bedriver sådan verksamhet inom begränsade områden. Gränsen mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt, vare sig det är sett till areal för vattenverksamhet eller mängd foder per år, ska ej förändras så att det t ex krävs större areal än 0,3 ha för tillstånd. eller mer än 40 ton foder/år för tillstånd. I princip allt kommersiellt vattenbruk ska således prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD).

10.6.2 Inkonsekvent behandling av vattenbruksverksamheter i regleringen av vattenverksamheter

Ostronodling har av Länsstyrelsen i Västra Götaland bedömts omfattas av undantaget, trots att ostron inte nämns uttryckligen i lagstiftningen. Undantaget avseende odling av fisk, kräftdjur eller musslor infördes i den dåvarande vattenlagen år 1985 och överfördes till miljöbalken vid balkens tillkomst

- Ostron är en grupp av musslor. Med andra ord har Länsstyrelsen inte gjort en bedömning utan har förhållit sig till taxonomiska fakta. Det står inte att undantaget endast gäller blåmusslor eller annan specificerad musselart utan det står endast musslor, dvs. tvåskaliga blötdjur, bivalvia.

10.7.3 Allt vattenbruk kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet

- Länsstyrelsen bedömer klassningen av algodlingar som miljöfarlig verksamhet som tveksam. Om alger från en odling sliter sig och hamnar på en begränsad bottenyta kan de medföra en miljöbelastning. Generellt sett tar de emellertid endast tar upp närsalter ur omgivande vatten till skillnad från musslor och sjöpongar som därutöver även tillför närområdet näringshaltiga fekalier som ger en organisk belastning med syrekrav på botten under.

10.7.4 Ändringar i bestämmelserna om vattenverksamhet

- Utredningen skriver på s. 528 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 §.”

Länsstyrelsen tolkar detta som att andra meningen syftar till landbaserad odling. Vi anser att anmälningsplikten ska gälla alla landbaserade vattenbruk i stället för endast fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur.

Motivering:

Lagstiftningen bör ta höjd för framtida utveckling av vattenbruket. Det är svårt att förutspå vilka organismer som kan bli aktuella för odling framöver och man bör därför inte begränsa lagstiftningen till att endast omfatta vissa organismgrupper

10.7.6 Havs- och vattenmyndigheten bör få i uppdrag av regeringen att utreda vissa gränser för tillstånds- och anmälningsplikt i 3 kap. miljöprövningsförordningen

- Länsstyrelsen ser fördelar med att alla vattenbruk blir anmälnings- eller tillståndspliktiga. Även en liten odling kan exempelvis utgöra en risk för smittspridning. Det är därför viktigt att alla vattenbruk som minimum omfattas av anmälningsplikt. Då får ansvarig myndighet information om

samtliga vattenbruk som bedrivs vilket ökar möjligheterna för smittspårning och begränsning av smittspridning.

10.9 Övriga problem i nuvarande lagstiftning

Miljö kvalitetsnormer (MKN)

- Länsstyrelsen anser att det finns behov av vägledning gällande tillämpningen av MKN vid anläggande av vattenodlingar.

Motivering:

I prövningar enligt miljöbalken uppstår ofta svårigheter att koppla bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer för vatten och bästa möjliga teknik. Det är inte frågor som utredningen har gått närmare in på men som behöver förtydligas. Länsstyrelsen anser att det är en viktig fråga som behöver utredas eftersom detta är avgörande för att underlätta för de som vill anlägga vattenbruk. Om en anläggning inte uppfyller kraven enligt 5 kap 4 § MB kommer det bli svårt att få tillstånd eller kunna medge att en verksamhet påbörjas.

Länsstyrelsens erfarenhet är att en anläggnings påverkan på MKN vatten ofta är frågor som är svåra att hantera i en prövning. Det finns en risk att kompetensen på kommunerna att bedöma påverkan i en ansökan saknas eller är otillräcklig. Det är också lämpligt att koppla t.ex. utpekade platser för vattenbruk och effekter av vattenbruk till åtgärdsbehovet för att få till en helhetsbild. Vattenbruk kan i vissa avseende bidra till att uppnå en god status.

Det kan behövas stöd för att utvärdera hur de olika typer av påverkan på MKN som en vattenbruksanläggning bidrar till ska vägas mot varandra.

- När det gäller påverkan på miljö kvalitetsnormerna så skiljer denna sig åt mellan olika typer av vattenbruksverksamheter. Det är viktigt att HaV ser över påverkansanalysen som används som verktyg i vattenförvaltningen så att denna anpassas till olika former av vattenbruk

Motivering:

I utredningen bedöms exempelvis blötdjursodlingar ha samma påverkanstryck som fiskodlingar vilket riskerar att överskatta påverkan från vissa typer av odlingar om påverkan på MKN ska

beaktas vid prövning av dessa. Länsstyrelsen konstaterar att ett stort ansvar kommer att läggas på kommunerna vilket kommer ställa stora krav på kommunernas kunskap om bland annat miljökvalitetsnormerna. Det är viktigt att berörda myndigheter får rätt resurser och tid till att ta fram vägledningar åt kommunerna.

11.3.3 Vägledningar ska tas fram

Vägledning och specifik information om vissa angivna prövningar

”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. MB, 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter och 3 kap. 1–3 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251), ”*
- Om vattenbruk ska undantas från att dubbelprövas och undantas i 11 kap 11 § 2 MB är det kanske mer angeläget att rikta in sig på vägledning om samrådsförfarandet enligt 6 kap MB, 9 kap MB och 3 kap. miljöprövningsförordningen. I den mån ett vattenbruk är förlagt på land med behov av vattenuttag är vägledning med avseende på bestämmelserna om vattenverksamhet av betydelse, detta gäller i den mån vattenuttag för det aktuella vattenbruket inte också är undantaget. Detta är en fråga som behöver klargöras.

11.3.5 Reglering av digital kontaktpunkt, vägledning och utbildning

- Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag om behovet och nyttan av en kontaktpunkt. Jordbruksverket föreslås ansvara för att ta fram generell vägledning och information om förfarandet för att starta vattenbruk.¹ Det bör dock tydliggöras hur samordningen, inhämtandet av synpunkter och hur underlaget ska hållas aktuellt och hur det ska gå till. Länsstyrelsen anser att det behövs tydliga ramar för hur information och synpunkter

¹ S 559 Förslag: Jordbruksverket ska inhämta information och synpunkter från Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna i arbetet med att ta fram vägledning och information. Utredningen kom fram till att Jordbruksverket är bäst lämpat att ansvara för en digital kontaktpunkt.

från andra myndigheter kan inhämtas. Vi ifrågasätter att nuvarande reglering om samverkan och samarbete som finns i förvaltningslagen och myndighetsförordningen räcker och är tillräckligt tydlig.²

- Den myndighet som får ansvaret för kontaktpunkten måste få ett tydligt ansvar och tillräckliga resurser för att genomföra uppdraget och aktivt informera om och utveckla kontaktpunkten. Även ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter behöver tydliggöras och tillräckliga resurser ges till respektive myndighet.
- Kraven på tillgänglighet och användarvänlighet måste vara hög för den webbplats som ska tas fram av Tillväxtverket. Den bör vara så användarvänlig att bakgrundskunskaper för att kunna använda kontaktpunkten inte ska behövas.
- Länsstyrelsens erfarenhet av delat ansvar mellan myndigheter är att det finns uppenbara risker att viktiga frågor hamnar mellan stolarna och att det uppstår osäkerheter om ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna. Den myndighet som vinner mest på att systemet fungerar är den myndighet som har en aktiv och operativ roll i de prövningar som krävs. De myndigheter som inte har behovet av att systemet för vägledning fungerar, saknar sannolikt drivkraften som gör att de kan prioritera frågan.

För att ge den samordnade myndigheten de förutsättningar som behövs, för att ta ansvar för och genomföra en aktiv samordning behöver rollen tydliggöras och tillräckliga resurser tillgängliggöras. Även de övriga medverkande myndigheternas roll behöver tydliggöras och även de måste få tillräckliga resurser

Motivering:

Enligt Länsstyrelsens erfarenhet kan det finnas en risk för brist på djupare förståelse och insikt om de faktiska behoven av vägledning, när andra myndigheter ansvarar för framtagande av vägledning, än de som senare operativt ska hantera de ansökningar och underlag som ska skickas in. Det är prövningsmyndigheterna (kommunerna, MPD och Länsstyrelsen) som i ett senare led ska hantera anmälningar/ansökningar som besitter den djupare erfarenheten och kunskapen om till exempel vilka uppgifter som behövs i en ansökan och i vilken form. Om Jordbruksverket med stöd av HaV ska ansvara för att ha ett

² Sidan 693 Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk Delbetänkande av Fiske- och vattenbruksutredningen

samlat kunskapsunderlag tillgängligt så är det viktigt att det tydligt framgår att detta arbete sker i nära samarbete även med prövningsmyndigheterna. Det konkreta underlag som tas fram i form av hur en ansökan/anmälan ska gå till, länkas lämpligast till de myndigheter som utför den praktiska beredningen av ärendena. Samma sak gäller länkar till framtagna föreskrifter och vägledning runt tillämpningen av dessa. Denna typ av underlag kan behöva ändras och redigeras allt eftersom erfarenhet av tillämpning erhålls.

14 Konsekvenser av utredningens förslag

14.1.1 Översiktlig problembeskrivning och nollalternativet

- Vattenbruk, oavsett vad som odlas, medför oftast någon typ av negativ påverkan på ett vattenområde. Till exempel minskat ljusinsläpp, ändrade strömförhållanden, nedfall av organiskt syreförbrukande material till botten, mm. Med enbart en anmälningsplikt kommer eventuell påverkan att öka och intensifieras med risk för negativa konsekvenser för vattenområdena i Västra Götalands län. Detta eftersom stora delar omfattas av olika former av skydd med stöd av 7 kap. MB, däribland Natura 2000, Naturreservat, skyddade arter med stöd av artskyddsförordningen och dessutom enligt nuvarande bestämmelser även strandskydd. Områdena är skyddade med utgångspunkt från att de hyser känsliga och skyddsvärda miljöer samt har ett stora värden i form av riksintressen, landskapsbild och kulturvärden. Med en enklare prövning kan dessa värden påverkas negativt och över tid urholkas om vattenbruket enbart kommer att omfattas av anmälningsplikt. Stora naturvärden kan komma att gå förlorade och vår kust förändras på ett sätt som inte är hållbart.

14.2.3 Myndigheter och kommuner

- I bästa fall väljer sökanden att placera vattenbruken i område som inte omfattas av Natura 2000-bestämmelser eller riskerar att påverka artskyddet negativt.
- Behov av ökade resurser:

I den mån sökanden ansöker om frivilliga tillstånd och fler verksamheter blir prövningspliktiga enligt 9 kapitlet MB kommer

länsstyrelsen att behöva ökade resurser för miljöbalksprövningen i MPD.

Länsstyrelsen behöver även ökade resurser med avseende på att vi blir första överklagandeinstans i anmälningsärenden.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Jörgen Peters med länsfiskekonsulent Björn Fagerholm som föredragande. I den slutliga handläggningen medverkade enhetschef Mats Ivarsson och länsjurist Sabine Lagerberg Miljöjuridiska funktionen. I handläggningen i övrigt medverkade Lena Thulin Plate Miljöprövningsenheten, fiskenheten Fredrik Larson och kustgruppen och fiskenheten Maria Hedgårde samt enheten för Naturärenden Malin Christiansson.

Kopia till

li.fjr@regeringskansliet.se.