SWEMARC

Rapport

ETABLERA OCH UTVECKLA VATTENBRUK I SVERIGE

Vattenbruksentreprenörers syn på utmaningar och lösningar

GÖTEBORGS UNIVERSITET

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING 4

EXECUTIVE SUMMARY 5

INTRODUKTION 6

BAKGRUND 7

UPPFÖLJNINGSSTUDIENS GENOMFÖRANDE 7

RAPPORTENS STRUKTUR 8

UPPFÖLJNING - ETT ÅR AV VATTENBRUK 8

VATTENBRUKARENS PERSPEKTIV - FRÅGOR, PROBLEM OCH BEHOV 10

SAMMANFATTNING OCH AVSLUTANDE REFLEKTIONER 16

REFERENSER 18

Omslagsbild: Hummerägg innan kläckning.
Foto: Linda Svanberg, Göteborgs universitet

Bild: Tumble-odling av makroalger på Tjärnö vid Göteborgs universitet

KORT OM SWEMARC

SWEMARC är ett nationellt centrum för marin vattenbruksforskning och ett av Göteborgs universitets sex strategiska centrum, som antar aktuella globala samhällsutmaningar. Forskningen ska leda till en miljösmart produktion av mat från havet. Samtidigt vill vi öka allmänhetens kunskap om hållbart vattenbruk och positiva hälsoeffekter av att äta sjömat.

SAMMANFATTNING

Den här rapporten redovisar resultaten från en studie genomförd av SWEMARC, the Swedish mariculture research center, som är ett forskningscentrum för vattenbruk vid Göteborgs universitet. Studiens syfte har varit att synliggöra viktiga frågor eller problem som svenska vattenbruksentreprenörer upplever och ställs inför i sina ambitioner att starta upp, driva eller utveckla sitt vattenbruk, men också vilka behov av stöd som finns för att övervinna dem.

Utgångspunkt för studien har varit att följa upp en enkät genomförd av SWEMARC i samband med en utbildning/kurs i januari 2017 på temat ”Hur startar man en vattenbruksverksamhet – fokus på tillstånd och miljöfrågor”, där en grupp vattenbruksentreprenörer fick svara på ett antal frågor gällande sina planer på att etablera eller expandera sitt vattenbruk. Genom semistrukturerade intervjuer har vi nu, ett år senare, följt upp entreprenörernas arbete med sina verksamheter med fokus på tillstånd och tillståndsprocesser; vilka viktiga frågor och problem har man stött på och hur man löst problemen? Om inte, vilka möjliga lösningar finns?

Resultaten från studien visar att majoriteten av entreprenörerna arbetat aktivt för att driva vidare och genomföra sina planer på att etablera eller utöka sina vattenbruksanläggningar, dock med olika resultat och framgång. I detta sammanhang kan konstateras att etablering och utveckling av vattenbruk i Sverige tar tid.

Bild: Skördning av makroalgen sockertång.

Kopplat till entreprenörernas arbete under det gångna året, men också utifrån tidigare erfarenheter, utkristalliseras en rad frågor och problem som innefattar: placering, kontakt med myndigheter och tillståndskrav samt att ett flertal tillstånd också är tidsbegränsade, utökning av vattenbruksverksamheten och behovet av tydliga besked, förlegad lagstiftning, möjligheten att söka bidrag, handläggningstider, skillnader i tolkningar och bedömningar men även bristande kunskap om vattenbruk. Utifrån detta beskrivs också vad entreprenörerna ser för behov för att övervinna problemen eller hur vissa frågor skulle kunna lösas, vilket bl.a. inkluderar tydligare platshänvisningar och tillgänglighet till information och data. Vidare skulle arbetet med tillståndsansökningar och kontakten med, men även samordning mellan myndigheter kunna förenklas om ansvar för vattenbruket fanns samlat hos en och samma myndighet. En viktig förutsättning för entreprenörerna är också att öka förutsägbarheten och tydligheten när det gäller exempelvis frågor kring etablering eller utökning av verksamheten. En central fråga kan då vara att höja kunskapsnivå och kompetens kring vattenbruk inom myndigheter. Det kan även vara att vattenbruksnäringens mångfald bättre speglas i regelverken, vilka behöver ses över så att bättre hänsyn tas till dagens teknik och behov.

Studien belyser en rad viktiga frågor och behov att hantera för att möjliggöra utveckling av svenskt vattenbruk utifrån entreprenörers perspektiv och erfarenheter. Flertalet av teman som framkommit skiljer sig inte nämnvärt från utmaningar som tidigare diskuterats inom sektorn, vilket understryker behovet av fortsatt förändringsarbete men även ytterligare insatser och åtgärder.

EXECUTIVE SUMMARY

This report presents findings from a study undertaken by SWEMARC, the Swedish Marine Research Center at the University of Gothenburg. The study aims to elucidate challenges and bottlenecks experienced by aquaculture entrepreneurs at the different stages of starting-up, running or expanding aquaculture businesses in Sweden. It also sets out to understand how the challenges encountered can be addressed and the support needed to overcome them.

A point of departure for the study has been to follow-up on a survey with aquaculture entrepreneurs, undertaken by SWEMARC one year ago in 2017 as part of a tailor-made course on the theme " How to establish an aquaculture business – focus on permits and environmental aspects". In the survey, the entrepreneurs responded to a few questions about their plans to start up or expand their aquaculture business. Through semi-structured interviews, the present study has followed up on these issues. It also addresses what problems and questions the entrepreneurs experience and encounter and how they can be solved, focusing on permits and permit processes.

The study shows that a majority of the entrepreneurs have actively worked to start up or expand their aquaculture business during the past year but with different success in terms of results and outcomes. This follow-up illustrates how establishment and development in the context of aquaculture in Sweden takes time.

Related to the entrepreneurs' work, activities and endeavors during the past year, as well as based on previous experiences, a number of critical issues and problems emerge from the interviews. These include: finding an optimal location, contact with different competent authorities on different levels and the number of permits required (many permits are also time-limited), develop the business and the need of certainty and clear signals. Moreover, issues also related to outdated legislations, funding opportunities, turnaround time of applications, the low level of knowledge about aquaculture within national agencies and divergence in interpretation and assessments by authorities. The report also describes different solutions and needs for support important in overcoming these issues and problems, such as including aquaculture in spatial planning to a larger extent but also accessibility of information and data to be able to assess different locations. It also concerns simplification of license processes and contact with authorities, as well as better coordination between them, which for example could be addressed by restructuring and relocating responsibilities for aquaculture to one single authority. An important issue is to increase predictability and clarity, e.g. for starting up or expanding aquaculture businesses. Thus, raising the level of knowledge about aquaculture within authorities can be one important step, as well as ensuring that the diversity of aquaculture sector is reflected in the legislation, where a review is essential in order to take into account today's technology and needs.

The study reports on a number of important issues and challenges, as experienced by a group of entrepreneurs active in the Swedish aquaculture sector. Several of the aspects are not novelties- they have previously been discussed in relation to aquaculture in Sweden, yet underlining the importance and need of continued reforms and intensified efforts to address these issues.

Bild: Servering av platta ostron

INTRODUKTION

I takt med att världens befolkning växer med ökad livsmedelskonsumtion till följd, blir hållbar matproduktion en allt mer påtaglig utmaning att hantera. I detta sammanhang framhålls vattenbruk som en framtidssektor med stor potential, såväl internationellt som i Sverige.

Forskningscentret SWEMARC vid Göteborgs universitet bildades med utgångspunkt i denna viktiga samhällsutmaning och syftar till att, med tvärvetenskaplig och samhällsengagerande forskning, öka odlingen av mat från havet på ett miljösmart sätt och stödja utvecklingen av ett hållbart vattenbruk.

I Sverige finns ambitioner att utveckla vattenbruket, bl.a. uttryckt i den nationella strategin och efterföljande handlingsplan (Jordbruksverket 2012a; Jordbruksverket 2012b) och där även naturgeografiska förutsättningar ofta framhålls till landets fördel. Trots detta har den svenska produktionen från vattenbruk inte ökat nämnvärt under de senaste åren[1]. Att svenskt vattenbruk omgärdas av olika hinder är ett känt faktum, exempelvis har gammal och komplicerad lagstiftning identifierats stå i vägen för att vattenbruket ska kunna utvecklas i önskvärd riktning och nå nationella visioner och mål (Jordbruksverket, 2011; Svinesundskommittén, 2017; Taskforce vattenbruk, 2018).

En viktig utgångspunkt i att överbrygga de problem och utvecklingshämmande hinder som finns kopplade till vattenbruket är också att få ökad förståelse för vilka hinder aktörer, entreprenörer och enskilda näringsidkare möter: vad innebär de i praktiken för den som vill etablera vattenbruk, driver eller vill utöka sin verksamhet?

Den här rapporten redovisar resultaten av en studie genomförd av SWEMARC. Syftet har varit att synliggöra viktiga frågor eller problem som vattenbruksentreprenörer ställs inför i sina ambitioner att starta upp, driva eller utveckla sitt vattenbruk, men också behov av stöd eller hjälp för att övervinna dem. Detta har gjorts genom att följa upp en grupp entreprenörers arbete och deras vattenbruksverksamheter (planerade eller etablerade) samt att ta del av reflektioner och tidigare erfarenheter från att starta upp och driva

[1] Med undantag från 2016 då produktionen ökade med 25% jämfört med 2015, vilket till störst del berodde på enskilda större odlares ökade produktion (SCB, 2017)

Bild: Ägg från fläckig havskatt (Anarhichas minor) som inkuberas i ett kläckeri på Havbruksstationen i Tromsö.

vattenbruk med fokus på tillstånd och tillståndsprocesser.

Bakgrund

I januari 2017 hölls kursen ”Hur startar man en vattenbruksverksamhet” om tillståndsprövning och miljöfrågor, arrangerad av Vattenbrukscentrum Väst – numera SWEMARC, Göteborgs universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet, och det Nationella Kompetenscentret för Vattenbruk.

I samband med kursen fick de deltagande vattenbrukarna och entreprenörerna möjligheten att delta i en enkätstudie genom att besvara ett par frågor. Tanken var att detta skulle bli startpunkten på en mer långsiktig kontakt mellan SWEMARC och vattenbrukarna och att på regelbunden basis följa upp hur det går för vattenbruksentreprenörerna i de olika stegen med att planera, etablera och driva vattenbruk.

Enkäten bestod av fem frågor med öppna svarsalternativ[2] gällande vilken typ av odling som respondenten planerade att starta eller utöka, d.v.s. vilken typ av organism som skulle odlas, vilket odlingssystem, samt vilken geografisk plats som var aktuell. Därefter fick respondenterna uppge hur långt de kommit i sina planer på att starta vattenbruket och vilken typ av frågor och problem de trodde skulle komma att aktualiseras. Elva respondenter besvarade enkäten och godkände också att bli kontaktade igen för uppföljning.

Resultaten från enkätstudien visade att respondenterna utgjorde en heterogen grupp, både utifrån geografisk spridning, avseende odlingskoncept (vad, hur), men även hur långt man kommit i sina planer på att starta upp ett vattenbruk; från tidigt idé- och planeringsstadier till redan etablerade verksamheter. Följaktligen var det också olika frågor och problem som entreprenörerna såg som viktiga för den egna vattenbruksverksamheten. Detta var information som också utgjorde en viktig utgångspunkt för uppföljningsstudien.

[2] Därutöver gällde enkätens första fråga om respondenten ville vara med i studien och uppföljande samtal, en fråga som kunde besvaras ja eller nej.

Bild: Hummerfiske

Uppföljningsstudiens genomförande

Under januari 2018 kontaktades de aktuella entreprenörerna, i ett första steg via mail och vid utebliven respons togs även kontakt via telefon. Kontakten avsåg att i första hand stämma av intresse för att delta i uppföljningen, samt att därefter bestämma tidpunkt för intervjun. Det var möjligt att etablera kontakt och genomföra uppföljningsintervjuer med 10 av de 11 respondenterna från enkätstudien.

Semistrukturerade intervjuer genomfördes under januari–mars 2018. Intervjuerna varade mellan ca. 45 minuter– 1h, 45 minuter och av praktiska skäl genomfördes hälften av dem via telefon. I vissa fall deltog två personer vid intervjun och i ett fall var det inte möjligt att genomföra uppföljningsintervjun med samma person som var respondent i enkäten, eftersom hen inte längre arbetade kvar i företaget. Som tidigare beskrivits var det en blandad grupp av intervjupersoner där situationen och erfarenheter såg väldigt olika ut. Frågorna fick därför anpassas för att vara relevanta för respektive entreprenör men samtliga intervjuer utgick ifrån uppföljning av vad som

Bild: Göteborgs universitets forskningsstation på Kristineberg

skett under det gånga året med fokus på tillstånd och tillståndsprocesser, samt erfarenheter kring detta mer generellt men även tankar kring framtiden. Detta var också en av anledningarna till att just semistrukturerade intervjuer ansågs vara den mest lämpliga metoden för materialinsamling eftersom det möjliggör för anpassning och att variera frågeformuleringen beroende på vem som intervjuas (Teorell & Svensson, 2007).

Rapportens struktur

Först presenteras en kort sammanfattning av uppföljningen över vad som hänt med entreprenörernas vattenbruk under det gångna året. Därefter följer en genomgång av olika utmaningar, frågor och problem som framkom i intervjuerna. Kopplat till detta beskrivs också behov eller möjliga lösningar. Detta baseras dels på processer och frågor som aktualiserats under det senaste året, men också på tidigare erfarenheter av tillstånd och tillståndsprocesser som fanns kopplat till vattenbruksverksamheten. Avslutningsvis presenteras en sammanfattning och reflektioner kring uppföljningsstudien.

UPPFÖLJNING - ETT ÅR AV VATTENBRUK

I detta avsnitt följer en kort beskrivning kring vattenbruksentreprenörernas aktiviteter och förehavanden under det senaste året, utifrån studiens uppföljning kring vad som har hänt med planerna på att starta upp och utveckla de olika vattenbruksverksamheterna.

Utifrån uppföljningsintervjuerna framgår det att det gångna året har inneburit en rad aktiviteter som visar på företagsamhet bland vattenbruksentreprenörerna. Detta har exempelvis inneburit konkretiserande av planer, inskickade ansökningar för dispens och att invänta beslut från myndigheter, beviljande av tillstånd för testodling eller att man på annat sätt fortsatt utveckla sina verksamheter. Vissa entreprenörer har under det senaste året fått starta om sin verksamhet på nytt medan andra inte har kunnat komma vidare med sina ambitioner för etablering och utveckling. Endast en person har helt lagt sina idéer om att starta igång en verksamhet på is.

	Aktiviteter under året
Planerings-/ etableringsfas	
Entreprenör 1	Fortsatt göra efterforskning och samlat information. Verkar i nuläget inte aktivt för att starta igång en verksamhet då det upplevs vara för krångligt med lagstiftning och tillstånd, samt finnas stora risker.
Entreprenör 2	Sökt och tagit del av tillgänglig information, konkretiserat planer och idéer genom att fundera själv men även i samråd och kontakt med andra. Nyligen skickat in ansökan om strandskyddsdispens för odling i havet.
Entreprenör 3	Drivit två processer för att etablera fiskodling i vatten i klassen B-verksamhet. Den ena avslogs i högsta instans. Har vid årsskiftet sålt företaget.
Entreprenör 4	Konkretiserat planer och idéer om framförallt placering och odlingssystem för att etablera landbaserat vattenbruk i klassen B-verksamhet.
Entreprenör 5	Sökt tillstånd för testodling till havs, fick avslag på merparten av de tänkta placeringarna men efter dialog med Länsstyrelse och kompletteringar beviljades man nyligen tillstånd för en testodling som nu är utsatt. Har även gjort anmälan till Sjöfartsverket samt fått tillstånd från Kammarkollegiet då det gäller allmänt vatten.
Driver	
Entreprenör 6	Fört dialog med Länsstyrelsen då man önskar utöka nuvarande fiskodling från C till B- verksamhet, avvaktar med dessa planer i nuläget då man upplever utfallet av en sådan process som högst osäkert.
Entreprenör 7	Startat nytt företag då det tidigare sattes i konkurs och därmed etablerat sitt landbaserade vattenbruk på ny lokalitet. Då man vill utöka odlingen kommer man starta igång processen för ansökan om B-verksamhet.
Entreprenör 8	Beviljats tillstånd att utöka befintligt vattenbruk genom att gräva fler dammar, odlingen förbrukar förnärvarande inte mer än 1,5 ton foder/år. Vill även utöka vattenbruket genom att utveckla med nytt odlingssystem. Utarbetat en ansökan för att söka bidrag för detta, fick beslut i slutet på året att denna inte kunde beviljas då pengarna tagit slut.
Entreprenör 9	Fortsatt utveckla det landbaserade vattenbruket med fokus på driftsäkerhet och produktion, etablerat samarbete med detaljist vilket möjliggör mer långsiktig och stabil produktionsplanering.
Entreprenör 10	Har sedan tidigare odling till havs, sökt och beviljats strandskyddsdispens på nytt. Även beviljats bidrag för utveckling av beredningsverksamhet samt sökt och beviljats bygglov för detta.

Sammanställningen ovan tydliggör är att entreprenörerna befinner sig i olika faser, från uppstart till att man driver vattenbruk och där vissa också planerar för utökning. För de som har etablerade odlingar så skiljer sig storleken av vattenbruket åt mellan de som har mindre bruk som man framförallt driver som bisyssla, till personer som arbetar i eller har etablerat och driver vattenbruksföretag som heltidssysselsättning. Detta understryker, det som tidigare nämnts, gruppens olikheter och diversitet men speglar också den bredd och mångfald som vattenbruksnäringen faktiskt rymmer. Det fanns flera beröringspunkter och liknande erfarenheter kring frågor och problem som man möts av, vilket redovisas i rapportens nästa del.

VATTENBRUKARENS PERSPEKTIV - FRÅGOR, PROBLEM OCH BEHOV

Med utgångspunkt i studiens syfte att synliggöra entreprenörernas syn på hinder och behov i vattenbruksnäringen följer en beskrivning av frågor och problem som kan aktualiseras i arbetet med att etablera, driva eller utöka en vattenbruksverksamhet, samt behov av hjälp eller stöd för att överbrygga dem. Detta utgår både utifrån frågor som aktualiserats under det senaste året men också på tidigare erfarenheter. Även om rapporten inte kan redogöra för alla de aspekter som framkommit vid uppföljningsintervjuerna följer nedan en redovisning kring ett antal teman; placering, kontakt med myndigheter och tillstånd vilka också kan vara tidsbegränsade, utökning av vattenbruksverksamheten, behov av klara besked, lagstiftningen, möjligheten att söka bidrag, handläggningstider, skillnader i tolkningar och bedömningar samt bristande kunskap om vattenbruk.

Vid planering- och uppstartsfasen för att etablera vattenbruk så gör entreprenörerna mycket eget efterforskningsarbete genom att ta kontakt med olika myndigheter, söka information och material. Detta innefattar allt från forskning, myndigheters hemsidor och rapporter eller informationsfoldrar. Man upplever att det finns mycket information att ta del av, exempelvis lättillgängligt via myndighetshemsidor. Det kan däremot finnas behov av att diversifiera information (t.ex. gällande om hur man startar en verksamhet) då olika entreprenörer har olika ingångsvärden i varför man vill etablera ett vattenbruk, och därigenom också arbetar utifrån olika mål och syften vilket också får betydelse för de frågor som blir viktiga för den enskilda verksamheten. Entreprenörer beskriver även att man tar hjälp och stöttning av kontakter och personer i sina nätverk (både utanför och inom vattenbrukssektorn där exempelvis branschsamverkan är betydelsefullt) för att diskutera och bolla idéer eller mer praktiskt i att utforma delar av olika ansökningar (exempelvis konstruktioner). Detta gäller inte bara vid etablering utan utgör även viktigt stöd under andra faser. Den egna bakgrunden som utbildning och yrkeserfarenhet bedöms också spela en viktig roll. Dels för vilka kontakter och nätverk man har (både nationellt och lokalt), kunskap och vana vid tillståndsprocesser och kontakter med myndigheter men även kunskap och tillgång till resurser som kan appliceras till vattenbruket. Vidare kan nämnas att flera av entreprenörerna verksamma på västkusten beskriver forskningsstationerna Kristineberg och Tjärnö som en viktig lokal resurs både kring den forskning som bedrivs, att man exempelvis gör provtagningar men även dit man vänder sig med frågor.

Särskilt viktigt för etablering, men också vid utökning av en vattenbruksverksamhet, är frågan om placering. Flertalet entreprenörer utgår från en plats där man har anknytning eller god lokalkännedom och för vissa innebär detta att man har, eller vill etablera odlingen på egenägd mark (hav/land). Även om placering av landbaserade system kan ses som mer flexibelt så är man även här beroende av externa faktorer som styr lokaliseringen (t.ex. tillgång till spillvärme eller havsvatten).

Något som många entreprenörer upplever skulle kunna underlätta frågan om att hitta en optimal placering, och där man också ser att det finns stor förbättringspotential, innefattar bättre platshänvisningar och om det hade funnits områden som bedömts och pekats ut som lämpliga för vattenbruk dvs. att vattenbruket i större utsträckning inkluderas i den kommunala planeringen. I frånvaro av detta får entreprenörerna istället själva försöka navigera och finna lämpliga lokaliteter. Många beskriver hur man är medveten om, och aktivt söker hitta en plats där det finns liten risk att man konkurrerar med andra intressen och aktiviteter. Likaså, för större odlingar, kan det vara viktigt att hitta avskild plats med få närboende som kan störas av verksamheten då detta kan innebära att etableringsprocessen går lättare.

I sökandet efter lämplig plats för odlingen (och i frånvaro av platshänvisning) blir tillgång till information och data viktigt. Mycket stöd kan här fås om man kan upprätta ett bra och nära samarbete med kommunen, som exempelvis har

mycket data och god lokalkännedom om markförhållanden, och därmed utgör en värdefull informationskälla. En positiv inställning och goda kontakter med kommunen upplevs som viktigt för att hitta optimal lokalisering och underlättar för etablering men också för att ta fram miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

För att kunna göra beräkningar och dimensionera odlingsanläggningar till havs behövs dessutom tillgång till data om exempelvis strömmar, våg- och vindförhållanden. Ett viktigt stöd här hade dels varit om detta fanns samlat och lättillgängligt för olika punkter längs med kusten, och dels om det funnits branschgemensamma metoder eller standardberäkningar för hur man utformar och dimensionerar anläggningar utifrån denna information. Hur och i vilket forum en sådan process skulle kunna drivas är dock i nuläget oklart.

För ett vattenbruk, oavsett om det gäller uppstart, utökning eller att driva verksamheten, så krävs ett flertal tillstånd och återkommande kontakt med myndigheter på olika nivåer. Då ansvarsområdena är spridda vittnar flera entreprenörer om att man har och kontinuerligt måste ta många kontakter med en rad myndigheter i olika frågor. Då det också upplevs finnas brist på samordning myndigheter emellan blir detta ett komplext system som man får lägga mycket tid och resurser på, exempelvis för att få besked i frågor eller veta vart man ska vända sig.

”…vattenbruksverksamhet är också mycket förvaltningsverksamhet eftersom det behövs tillstånd för nästan allt vad man gör. Och det missar man ibland också, att vattenbruksverksamhet nästan är en ständig kontakt med förvaltningsmyndigheter.”

”Sedan är det liksom ingen samordning eller diskussion emellan, utan jag ska ju ha lite från länsstyrelsen, lite från kommun och på vissa ställen är det inte kommunen som har miljöfrågorna utan de har lagt ut det på en extern. […] och så har jag jordbruksverket med tillstånd där, så att det är liksom.. det finns ingen samordning som har övergripande, utan jag ska vända mig i småfrågor till olika instanser och då stannar saker och ting”

”… det finns inte en person utan du har fyra myndigheter som du ska dra dig igenom. Och den ena vet ju inte vad den andra gör för det finns ingen connection. Och då blir det helt plötsligt väldigt tungarbetat.”

En uppfattning hos en del entreprenörer är därför att det hade varit enklare om det hade funnits en tydlig part eller enhet som man kunde vända sig till med alla frågor, och som i sin tur hade koordineringsansvar myndigheterna emellan, istället för att den enskilde blir mellanhand. En entreprenör tipsar om att arbeta med flödesanalyser för att bryta ner och titta på varje isolerad aktivitet för sig, vilket underlättade i navigeringen och vem som ska kontaktas i vad.

Kopplat till frågan tillstånd är också att flera är tidsbegränsade och dessutom giltiga för olika perioder. Detta innebär inte bara ökade arbetsinsatser och kostnader för entreprenörerna som på regelbunden basis måste söka om tillstånd eller dispenser på nytt. Det kan också innebära en ytterligare riskfaktor för verksamheten. Exempelvis beskriver en entreprenör att man fått besked om att importtillstånd av smolt bara ges på årsbasis, något som upplevs som en osäkerhet särskilt om man gör stora investeringar för att etablerar en odlingsanläggning, där det finns en risk att man skulle kunna bli nekad tillgång på fisk. En annan entreprenör vittnar om att tidsbegränsade dispenser kan beviljas för olika lång tid beroende på var ansökan behandlas. I detta fall gäller det ansökan om strandskyddsdispenser för två odlingar där den ena beviljades 10-årig dispens medan den andra odlingen, belägen i grannkommunen, beviljats dispens på 5 år.

”[…] kommun kommer direkt med att jag får strandskyddsdispens i 10 år, medan […] kommun då som jag sökte nu i december, de menade på… där fick jag inte mer än 5 år.”

När det kommer till att utöka vattenbruksverksamheten, är det en rad frågor och utmaningar som aktualiseras. En entreprenör beskriver problemet med att få loss egen tid för att kunna arbeta med den önskade utökningen. Detta blir extra tydligt om man driver odlingen som en bisyssla vid sidan av ordinarie arbete. Bidrag kan sökas för att finansiera exempelvis materialkostnader för att utöka odlingen, men inte för att kompensera den egna arbetstiden man behöver frigöra för att kunna arbeta med utbyggnaden. Detta blir en låsning då det i princip innebär att man behöver gå ner i arbetstid från ordinarie jobb, något som kan upplevas bli ett (alltför) stort risktagande det då innebär inkomstbortfall. Bidrag som även möjliggör för kompensation av arbetstid skulle här kunna påskynda processen för hur snabbt en entreprenör kan genomföra utbyggnad av verksamheten.

”… min egen tid. Det är det som är den stora flaskhalsen för att genomföra grejer. Det är det. Hade man kunnat gå ner en viss del på…ja, tjänstledigt, och fått ersättning för det, så hade man kunnat snabba upp det här oerhört mycket mer, för att utbyggnaden får ske på fritiden. Det går liksom inte annars”

Bild: Fläckig havskatt i Aminors odling.
Fotograf: Jonathan Roques

Vidare beskriver entreprenörer att en utökning som innebär att man går från en odling klassad som C-verksamhet till B-verksamhet (klassificering för miljöfarlig verksamhet baserad på årliga foderförbrukningen) utgör en stor tröskel. Många ser en odling klassad som B-verksamhet (förbrukar årlig fodermängd över 40 ton) som en förutsättning för att driva en kommersiell verksamhet större än bisyssla eller på hobbynivå. Dock kan tillståndsprocesserna och relaterade kostnader till detta bli höga och det medför även stora risker för att ärenden överklagas eller att man får avslag. Kostnader är exempelvis kopplade till att det krävs konsulthjälp för att utarbeta miljökonsekvensbeskrivningar.

”… jag måste ju veta att jag har pengar att stoppa in hela tiden, ända tills vi är tillräckligt stora. Och så blir det ju för alla fiskodlare, antingen ska du stå och jobba där själv dygnet runt och behålla den liten, eller så måste du snabbt som blixten komma upp och då sitter ju systemet i vägen där igen..”

”Med tanke på att man kan göra så mycket andra grejer här i livet som är oerhört mycket enklare, om man inte är helt såld på det här. Men om man vill ha brödföda eller tjäna lite pengar… så nästan vad som helst är enklare, det är nästan enklare att starta upp ett kärnkraftverk än att börja odla någonting i havet.”

Vad gäller de entreprenörer i uppföljningsstudien som arbetar för att etablera eller utöka sina vattenbruk till odlingar som klassas som miljöfarlig verksamhet i storleksordningen B-verksamhet, går att urskilja skillnader i tillvägagångssätt. I planeringsstadiet finns exempelvis Entreprenör 4 som först avser finna en lämplig placering och förhandla fram arrendekontrakt med markägare innan man drar igång en ansökan för B-klassad miljöfarlig verksamhet, vilket är en process man avser finansiera själv för att därefter attrahera investerare när alla tillstånd finns på plats. Entreprenör 7 har istället, från början, fått investerare i ryggen och nu planeras utökning av den etable-

rade odlingen, från C- till B-verksamhet. Även om man inte har bestämt exakt plats där utökningen kan ske, avser man påbörja process med MKB och tillståndsansökan på grund av långa ledtider och man anser därför att det är viktigt att komma igång med processen snabbt. Med sitt företag planerade och drev Entreprenör 3 två processer för nyetablering av två odlingar på olika platser, och där man redan från start avsåg starta upp vattenbruk klassade som B-verksamheter. Entreprenör 6, som har haft ambitioner att utöka sin odling från C- till B-verksamhet, men på grund av stor osäkerhet samt indikationer från Länsstyrelsen, har istället valt att i nuläget inte gå vidare med dessa planer.

Att kunna få svar på sina frågor och funderingar när man vänder sig till myndigheter är viktigt för entreprenörerna. Även om många upplever att man från myndigheternas sida är intresserade och tillmötesgående, dock med vissa undantag, när man vänder sig dit och tar kontakt så uppger flera entreprenörer också att det kan vara svårt att få klara besked. Detta gäller exempelvis förutsättningar för utsläpp av näringsämnen från landbaserade system och hur mycket som är tillåtet att föra tillbaka till havet. Det kan också röra sig om frågor kopplade till nya odlingstekniker där det också kan vara oklart vem man ska vända sig till och vilken myndighet det är som har ansvar och ska fatta beslut i en aktuell fråga. Därutöver upplever vissa entreprenörer att det finns en stor osäkerhet och otydlighet från myndigheternas sida kring hur man ska hantera vissa odlingssystem. Detta gör att man inte får några tydliga besked i hur, om och på vilket sätt det finns förutsättningar för att etablera eller utöka verksamheten. Det innebär att man blir avvaktande istället för att försöka ta sig igenom omfattande och kostsamma processer (exempelvis vid ansökan och MKB för B-verksamhet), med risk för att få ett negativt besked. Entreprenörerna hade önskat bättre och tydligare information om detta, för att veta om och hur man ska våga satsa på sin odling.

”Att det hade varit enklare, att man tittar på den, den och den, de och de faktorerna på sitt ställe. Men som sagt nu är det… ja, man får chansa sig in i ett stort mörker om man ska börja söka får någonting nu. Man skulle ju vilja titta på de förutsättningarna på ett papper och pricka i liksom, ja men för oss så ser det ju ut som att vi skulle kunna odla så här mycket”

”det borde finnas tydligare regler för hur man får tillstånd eller när man får tillstånd osv. Förutsägbarheten är ganska dålig och när det finns stor oförutsägbarhet då blir det större risker och investerare vill inte gå in i sådana projekt som är väldigt riskfyllda”

Berörda entreprenörer understryker också den problematiska situationen med en lagstiftning som t.ex. inte tar hänsyn till nyare miljövänlig teknik, landbaserade system och faktiska utsläpp, eller inkluderar odling av alger i undantaget för vattenverksamhet.

”…vi måste göra någonting här för att komma vidare i vattenbruket för nu sitter vi så låsta i en gammal lagstiftning som inte är relevant längre med de nya systemen som används”

Möjligheten att söka bidrag utgör en viktig del i att kunna utveckla vattenbruksverksamheten i önskvärd riktning. I uppföljningsstudien påtalas detta främst av de entreprenörer som driver en odling i mindre skala. Just utformningen av bidragen blir då särskilt viktig men upplevs ibland också som begränsande. Exempelvis kan det finnas begränsningar som gör att små odlare stängs ute från att söka bidragen (vem som kan söka avgränsas utifrån odlingens storlek baserat på dess omsättning). En entreprenör beskriver också att det i ansökan kan ställas krav som utgör hindrar om man t.ex. vill hitta material till anläggningen på begagnatmarknaden (exempelvis växthus) eftersom man måste lämna kostnadsförslag på två-tre jämförbara alternativ. Entreprenörer uppger att viktig hjälp eller stöd kring bidragsfrågor skulle vara om det dels fanns

samlad information över de olika möjligheterna och bidragen som vattenbrukare kan söka, men även att det finns en tydlig kontakt att vända sig till att ta stöd av eller med frågor inför att man utformar och skriver ansökan.

Många entreprenörer beskriver problemet med långa handläggningstider när man ansöker om bidrag, tillstånd eller dispenser. Även om det hos myndigheter finns olika åtaganden för hur lång handläggningstiden får ta, från det att ansökan lämnas in tills att beslut är taget, drar många processer ut på tiden.

Långa handläggningstider gör det kostsamt och osäkert för de som vill etablera vattenbruk. I ett fall beskrivs handläggningstider på 3 år innan man fick ett beslut från första instansen, miljöprövningsdelegationen. Entreprenören uppfattar att detta till stor del orsakas av resursbrist hos ansvarig myndighet, men också att det finns stor personalomsättning vilket ytterligare försinkat processen.

”Och det handlar egentligen om produktion av mat här … vi pratar inte om gruvindustri, metall eller papper utan vi pratar egentligen om matproduktion. Och… jag tycker att det är lång tid om det tar 3-5 år innan man får ett beslut bara om man får eller inte får.”

Utdragna handläggningstider kan också kopplas till att man behöver göra olika kompletteringar, exempelvis att entreprenören missat information eller inte har varit tillräckligt tydlig i vissa beskrivningar som anläggningens utformning. Att få en bättre förståelse och information på förhand om vilka uppgifter som olika ansökningar ska innehålla (punktlista, mallar, exempel på standardansökan) är ett stöd som många entreprenörer efterfrågar. Även att utveckla en mall för miljökonsekvensbeskrivningar anpassad för vattenbruk är något som önskas. Man vill tydligare kunna se vilket innehåll och uppgifter som är relevant att inkludera och vilka frågor som ska besvaras. Detta hade underlättat, då det skulle öka chansen att göra rätt från början och minska risk för utdragna handläggningstider orsakade av kompletteringar och minska arbetsinsatsen kopplat till detta (både för den enskilde entreprenören och från myndigheternas sida).

”…en mall när man skulle söka med MKB men den var ju inte inriktad mot vattenbruk, det var liksom frågor om buller och transporter men inte vattenrelaterat, utan därutav så kom ju sedan följdfrågorna hela tiden att hur ska ni hantera det och det, och då stannar man ju där. ”

Att entreprenörer väntar på att besked på grund av långa handläggningstider kan få olika konsekvenser. För odlingar i öppet vatten kan det till exempel innebära att man inte kan sätta ut sin anläggning under den tid så som man hade hoppats och planerat för, vilket kan medföra förkortad, eller att man helt går miste om en odlingssäsong. En missad säsong kan bli särskilt kännbar för en odling av exempelvis musslor eller ostron som kräver två tillväxtsäsonger innan de kan skördas och om det är kopplat till tidsbegränsade tillstånd eller dispenser, ibland till 5 år. Man får då en påtagligt minskad tid för att producera och sälja sina produkter innan man ska ansöka på nytt, med de kostnader och risker som detta medför.

Vidare beskriver flera entreprenörer situationer där myndigheter gör olika tolkningar och bedömningar i frågor. Lagstiftning, som miljöbalken, uppfattas som bred och tolkningsbar vilket öppnar upp för detta. Det gäller även då vissa odlingssystem, som de landbaserade, inte finns upptagna i regelverken vilket gör att lagstiftningen måste tolkas.

Ett exempel, vilket beskrivits ovan, gäller att kommuner kan göra olika bedömningar i hur länge tidsbegränsade dispenser som strandskydd beviljas. En annan entreprenör beskriver att Länsstyrelser gör olika bedömningar i frågan om vilka (inom vilket geografiskt avstånd) som bedöms vara närboende till en odling och därmed kan bli

sakägare. Detta kan få stor betydelse för processen och innebär i praktiken att företag har olika spelregler beroende på var man avser etablera sin verksamhet. En ytterligare entreprenör beskriver att man har fått olika krav ställda på sin odling (riskklassificering, utformning av egenkontrollprogram) beroende på var verksamheten varit lokaliserad.

I flera fall uppger entreprenörerna att man uppfattar att just den låga kunskapen och kännedomen om vattenbruk hos myndigheter spelar in och är en orsak till att man hamnar i situationer av olika bedömningar.

Bristande kunskap om vattenbruket är något entreprenörerna beskriver att man stöter på i kontakt med myndigheter på alla nivåer, men också mer generellt i samhället.
Vad gäller allmänhets kännedom om vattenbruk så beskriver en entreprenör att företagen själva kan göra större insatser i att kommunicera och förklara sin verksamhet, exempelvis genom att öppet publicera miljörapporter på sina hemsidor. Därigenom kan företagets och vattenbrukets image förbättras. Ett viktigt stöd här kan vara hur man kommunicerar komplicerade biologiska och tekniska frågor på ett lättförståeligt, begripligt och trovärdigt sätt. Vidare beskriver entreprenören att en viktig faktor för att öka känslan av delaktighet och ägarskap kan vara att släppa in närboende till odlingen som delägare i företaget. Andra entreprenörer beskriver också att man arbetar aktivt med att vara just öppen och transparent med sin verksamhet gentemot myndigheter och allmänhet, detta eftersom okunskap ofta föder misstankar, vilket man vill undvika.

Just öppenhet och transparens är något som vissa entreprenörer upplever kan förbättras även från myndigheternas sida då man skulle önska en bättre och tätare dialog, även under den tid då frågor bereds och utreds, något som hade varit önskvärt för att minska risken missförstånd.

Problematiken med den bristande kunskapen inom myndigheter upplevs som ett hinder, vilket exempelvis ger upphov till att man bl.a. gör olika bedömningar i frågor (se exempel ovan) och att man inte upplever att förvaltningen är dit man kan vända sig för att få stöttning eller svar på sina frågor.

”Jag vet inte… jag spenderar mestadels av min tid med att utbilda myndighetspersoner om vad vi gör, visa, förklara. Så att det är ett utav de största problemen att det inte finns kompetens ute i landet bland de som ska ta besluten och då tar det jättelång tid.”

”men det var något överväldigande kan man säga. Framförallt så tyckte jag att utmaningen var att kunskapen var så låg, och är så låg.”

Detta tydliggör behovet av att förbättra kunskapsläget inom myndigheter, men även att det skulle kunna avhjälpas om det fanns en part med samlat vattenbruksansvar att vända sig till och där man också kunde bygga upp kunskap och kompetens om vattenbruket.
Även inom vattenbruksnäringen beskriver entreprenörer ett antal frågor och förhållanden där man ser behov av ytterligare forskning och att det framförallt finns ett fortsatt stort intresse kring utveckling av foder.

Bild: Yngel av hälleflundror i landbaserad odling

SAMMANFATTNING OCH AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Den här studien har, med utgångspunkt i vattenbruksentreprenörers egna erfarenheter, beskrivit en rad olika frågor och problem som finns kopplade till att etablera eller expandera en vattenbruksverksamhet med fokus på tillstånd och tillståndsprocesser, men även vad som skulle kunna utgöra hjälp och stöd för att de ska kunna lösas.

Rapportens första del redogör för entreprenörernas arbete och vad som hänt med de olika vattenbruksverksamheterna (planerade eller etablerade) under det gångna året. Denna uppföljning visar på en mängd aktiviteter och förehavanden som fortsatt efterforskningsarbete och konkretisering av planer, kontakter med myndigheter, ansökningar av nya tillstånd eller dispenser. Dock har det inte alltid inneburit att entreprenörerna kommit vidare eller lyckats ro i hamn sina planer på att exempelvis etablera eller expandera sin verksamhet. Utifrån detta kan konstateras att etablering och utveckling av vattenbruk tar tid.

Många av de teman som beskrivs i rapportens andra del ger en indikation på varför så är fallet. Här redogörs för många av de frågor och problem som aktualiserats, både under det senaste året och utifrån tidigare erfarenheter, och behov som finns kring hur de skulle kunna lösas. Dessa teman sammanfattas kort nedan.

Att finna en optimal placering för vattenbruket är en central fråga, såväl för odlingar i vatten som på land. Här finns behov av tillgänglighet till information och data men även tydligare platshänvisning genom att i större utsträckning inkludera vattenbruket i den kommunala planeringen. Ett ömsesidigt kunskapsutbyte kan möjliggöras om entreprenörerna nås och inkluderas i planeringsprocesser. Det kan dessutom finnas behov av att förbättra insikten och förståelsen hos den sökande om vad innebörden eller betydelsen av planförhållanden och planlagd markanvändning kan ha; hur bedöms exempelvis skälen för att få dispens från strandskyddet? Vad innebär naturskyddsområde för förutsättningarna att etablera ett vattenbruk? Avsaknad av detta kan innebära att det läggs ner tid och pengar på ansökningar som kanske ändå utmynnar i avslag. Tydligare platshänvisningar hade då underlättat, likaså att det tydligare framgår vilken typ av information som ansökningar för exempelvis tillstånd eller dispenser behöver innehålla för att kunna behandlas (se även nedan).

Flertal olika tillstånd och återkommande kontakt med förvaltning krävs för att etablera, driva eller utöka en vattenbruksverksamhet. Detta tar både tid och resurser i anspråk eftersom entreprenörerna också behöver vända sig till olika myndigheter i olika frågor. Att flera tillstånd dessutom är tidsbegränsade och behöver sökas om med olika tidsintervall, understryker detta faktum. Vidare upplevs det finnas brist på samordning myndigheter emellan. Detta hade underlättats om det tydligare fanns en part eller enhet med övergripande vattenbruksansvar att vända sig till, som i sin tur hade kunnat ha en koordinerande roll.

Bland flertalet entreprenörer i studien finns en ambition om att utöka vattenbruksverksamheten. Utifrån olika förutsättningar såsom verksamhetens storlek eller omfattningen av den önskade utökningen, ser behoven olika ut men inkluderar bl.a. möjligheten att söka bidrag att för att kompensera egen arbetstid, men även att kunna få tydliga och klara besked om på vilka grunder en verksamhet bedöms och därmed förutsättningarna för att kunna utökas (kan även gälla vid etablering). Eftersom en utökning kan innebär vattenbruket går från att vara en C- till B-klassad verksamhet (kategorisering utifrån miljöfarlig verksamhet, baserat på den årliga foderförbrukningen) medför en sådan process både stora kostnader och risker. Detta tydliggör också behovet av en översyn av lagstiftningen för att göra den anpassad till dagens teknik och odlingsbehov.

Att söka bidrag utgör en viktig möjlighet för en del entreprenörer för att kunna expandera sina verksamheter. Just utformningen av bidragen blir då extra viktig, så att de exempelvis inte exklu-

derar mindre odlingar, men också att det finns större flexibilitet t.ex. för att köpa upp material på andrahandsmarknader eller finansiera egen arbetstid. Ett viktigt stöd kan bestå av en tydlig kontakt dit man på förhand kan vända sig för att få hjälp med hur man exempelvis utformar ansökan, detta för att minimera risk för komplettering. Ett ytterligare stöd hade också varit om det fanns samlad och heltäckande information över de olika bidragsmöjligheter som finns att söka för vattenbruk.

Långa handläggningstider aktualiseras för olika typer av ansökningar (tillstånd, dispenser, bidrag) vilket skulle kunna avhjälpas av mer resurser och högre vattenbrukskunskap inom myndigheter då detta uppfattas kunna vara orsakat av bl.a. hög personalomsättning, resurs- och kunskapsbrist. Entreprenörer ser även behov av tydligare information/mallar/standards för vilka uppgifter som olika ansökningar (även för miljökonsekvensbeskrivningar) behöver innehålla för att kunna behandlas, så att inte handläggningstider drar ut ytterligare på grund av att man måste göra kompletteringar.

Att myndigheter gör olika bedömningar i olika frågor minskar förutsägbarheten och är något entreprenörerna uppfattar bero på exempelvis bred och tolkningsbar, och i vissa fall förlegad, lagstiftning. Det beskrivs också kunna vara en konsekvens av den bristande kunskapen om vattenbruket inom myndigheter. Många entreprenörer arbetar med att vara transparenta men får spendera mycket tid på att beskriva och förklara verksamheten. Detta för att minska just misstro och okunskap kring vattenbruk, vilket även förekommer mer generellt i samhället. Problemet med en låga kunskapsnivåer bland myndigheter skulle kunna avhjälpas om det fanns en part med samlat vattenbruksansvar att vända sig till där man också kunde bygga upp kunskap och kompetens om vattenbrukssektorn.

En förutsättning för den här studien har varit att göra en uppföljning med en begränsad grupp entreprenörer. Detta gör att resultaten i den här rapporten inte gör anspråk på att ge en heltäckande eller representativ bild av de frågor och problem som alla aktörer verksamma inom svensk vattenbruksnäring, möter. I den aktuella gruppen av entreprenörer finns en stor bredd av erfarenheter utifrån olika förutsättningar, odlingssystem och kontext, vilket gör att rapporten visar på viktiga teman. Många av de frågor och problem som entreprenörerna vittnar om skiljer sig inte nämnvärt från de utmaningar som tidigare identifierats och diskuterats inom sektorn (se exempelvis Jordbruksverket, 2012b och Taskforce Vattenbruk, 2018). Detta faktum understryker just att många hinder och behov kvarstår och att insatser och åtgärder fortsatt krävs eller behöver förstärkas.

REFERENSER

Jordbruksverket, 2011. Redovisning av uppdrag att föreslå regelförenkling m.m. för vattenbruksverksamhet. Yttrande, Dnr 18 8175/11. Tillgänglig: http://www.svensktvattenbruk.se/download/18.6a9d66ed13894dfca8f80001890/1370006757989/Yttrande%20regeringsuppdrag%20.pdf

Jordbruksverket, 2012a. Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar, Strategi 201-2020. Jönköping.

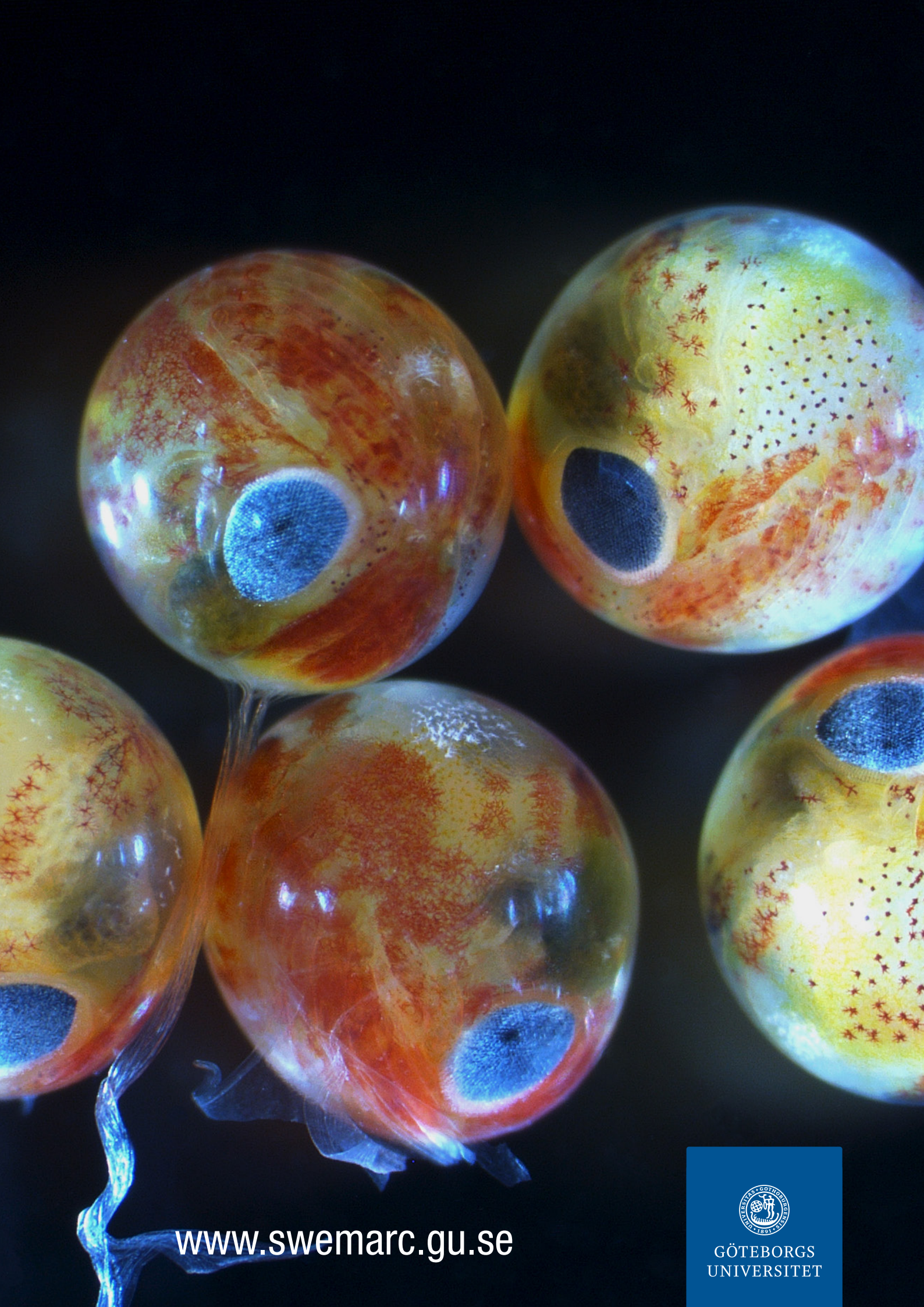
Jordbruksverket, 2012b. Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk: Konkretisering av Strategi 2012-2020. Jönköping.

SCB 2017. Vattenbruk 2016. Sveriges officiella statistik: statistiska meddelanden. JO 60 SM 1701.

Svinesundskommittén, 2017. Äldre lagstiftning hämmar innovations- och teknikutveckling inom marina näringar. Tillgänglig: http://svinesundskommitten.com/media/134219/svinesundskommitten-a-ldre-lagstiftning-ha-mmar-innovations-och-teknikutveckling-inom-marina-na-ringar.pdf

Taskforce vattebruk, 2018. Vattenbruk - en grön näring som hämmas av omodern lagstiftning

Teorell, J., Svensson, T. 2007. Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod. 1. uppl. Stockholm: Liber



www.swemarc.gu.se

GÖTEBORGS UNIVERSITET