Vattenbruk

- en grön näring som hämmas av omodern lagstiftning

UNIVERSITY OF GOTHENBURG

SWEMARC
SWEDISH MARICULTURE RESEARCH CENTER

Landsbygds-nätverket 2020
– samverkan för utveckling

Maritima klustret i Västsverige

Innehållsförteckning

1. Bakgrund och vattenbrukets möjligheter, sid. 3
2. Vattenbruk och hållbarhet, sid. 4
3. Behovet av reviderad lagstiftning, sid. 5
4. Varför tar det så lång tid att få tillstånd? sid. 6
5. Lösningar, sid. 8
6. Läs vidare, sid. 10

Denna rapport är resultatet av ett arbete som bedrivits under 2017 inom "Task Force Vattenbruk" som samlat experter från SWEMARC, Göteborgs Universitet, Maritima klustret i Västsverige, Länsstyrelsen, Jordbruksverket, Matfiskodlarna, Sweco, Advokatfirman Stangdell & Wennerqvist, Tillväxt Norra Bohuslän, samt Lysekils och Uddevallas kommuner.

Syftet är att sammanställa kunskap och ge rekommendationer för hur tillstånds- och tillsynsprocesser för olika vattenbruksverksamheter kan bli rättsäkrare, mer ändamålsenliga och miljöförbättrande samt innovationsdrivande. Arbetet har möjliggjorts genom ekonomiskt stöd från Landsbygdsnätverket.

1. Bakgrund och vattenbrukets möjligheter

Vattenbruk, vad är det?

Vattenbruk är odling av djur och växter i vatten. Det kan till exempel vara fisk, kräftdjur, musslor eller alger. Odling av fisk sker i Sverige idag i huvudsak i öppna kassar lokaliserade i sjöar eller kustnära. En liten del av odlingsvolymen, i huvudsak sättfisk, sker i dammar eller landbaserade odlingar med genomströmmande vatten. Vattenbruk kan också ske i slutna, eller delvis slutna, anläggningar i sjöar, hav eller på land. Fastsittande organismer som t.ex. musslor, alger och sjöpungar odlas på långlinor eller liknande system i vattnet. Vattenbruk kan på samma sätt som lantbruket vara småskaligt eller storskaligt. Antalet fiskodlingar har minskat under många år samtidigt som de kvarvarande kraftigt ökat sina produktionsvolymer vilket har lett till färre men större odlingsenheter.

Vattenbruk – för en hållbar matproduktion

Under de senaste 20 åren har konsumtionen av fisk och skaldjur ökat i Sverige. Om mänskligheten ska fortsätta att äta fisk i samma utsträckning som i dag måste vattenbruket växa kraftigt. World Bank Reports, 2013, ”*Fish to 2030 – Prospects for fisheries and aquaculture*” förutspår att med ett bibehållet vildfiske (90-95 miljoner ton/år) kommer 95 - 100 miljoner ton fisk och skaldjur att behöva odlas år 2030. Detta för att kunna möta den förväntade efterfrågan, som ständigt ökar då hälso-, klimat- och miljöskäl talar för ökad konsumtion av sjömat. Sverige kan bidra till att fylla detta växande behov av vattenbruk.[1]

Sverige, ett blivande vattenbruksland?

Under senare år har vattenbruket vuxit mest i Asien men även norsk laxodling har expanderat kraftigt. Den norska vattenbruksproduktionen låg 2016 på något över 1.3 miljon ton, ungefär 100 gånger produktionen i Sverige.[2] Inom EU importeras 55 % av den fisk och de skaldjur som konsumeras. I Sverige importerar vi fisk och skaldjur främst från Norge, Danmark och Kina.[3]

SCB rapporterade år 2016 en produktion i Sverige på omkring 11 500 ton matfisk. Rapporteringen av produktion till SCB är dock frivillig och den faktiska siffran ligger troligen på mer än 15 000 ton om man ser till de tillstånd som är beviljade för matfiskodling i Sverige. De 7 största matfiskproducenterna, vilka tillsammans står för

---

[1] Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar. Strategi 2012–2020, s. 5, 21.

[2] https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/statistikker/fiskeoppdrett/aar

[3] Handlingsplan för svenskt vattenbruk, s. 6.

över 95 procent av den svenska matfiskproduktionen, omsatte ca 550 mkr år 2016.[4] Samma år sysselsattes det enligt SCB 469 personer inom svenskt vattenbruk för matproduktion. Antalet faktiskt sysselsatta är dock fler än vad som anges i SCB:s statistik. Eftersom inrapporteringen även här är frivillig medför det en underskattning. Dessa siffror inkluderar inte heller de personer som arbetar inom sättfiskodlingen eller som sysselsätts inom testodlingar av nya tekniker och arter.[5]

Tillväxt i glesbygd

Sverige har över 200 mil kust och nästan 100 000 sjöar. Denna fantastiska resurs ger goda förutsättningar för vattenbruk runt om i landet. Här finns plats för många entreprenörer och företag som producerar bra, näringsriktig mat och skapar sysselsättning, särskilt på landsbygden. Särskilt stora är möjligheterna att odla fisk i de reglerade vattnen i norra Sveriges inland och att odla skaldjur och alger på västkusten. Via landbaserade anläggningar finns förutsättningar för fler odlingsarter och fler företag på olika håll i landet.

Vattenbruket skulle kunna utvecklas till en viktig grön näring förutsatt att branschen får möjlighet till breddning och anpassning utefter de lokala förutsättningarna. Med fortsatt teknikutveckling och introduktion av nya odlingsarter kan marknaden för vattenbruksprodukter breddas och växa.[6]

2. Vattenbruk och hållbarhet

En grön näring på blå åkrar

Vattenbruket kan uppfylla höga miljökrav genom fortsatt utveckling av öppna odlingskassar, t.ex. genom att förse dessa med ett mjukt skal som samlar upp partikulärt material som annars kan samlas i sediment under kassarna. Landbaserade, slutna odlingssystem med vattenrening och recirkulering av vattnet är också tekniker som kan möta högt ställda miljökrav.

I marina miljöer finns förutsättningar för så kallade multitrofa odlingar, där t.ex. alger, musslor och fisk odlas tillsammans. Detta kan skapa möjligheter för näringskompensation för öppna eller delvis öppna odlingssystem. Anläggningar längre ut till havs är ett annat framtidsscenario där bra vattenkvalitet kan kombineras med ökad produktion inom vattenbruket. Det hållbara vattenbruket erbjuder ett energieffektivt och klimatsmart sätt att producera livsmedel. Genom odling av ”blå

---

[4] http://www.scb.se/contentassets/6601e5cad8fa42b39eeee9db13dd1bdf/jo1201_2016a01_sm_jo60sm1701.pdf, samt Bolagsverket.

[5] Handlingsplan för svenskt vattenbruk, s. 6.

[6] Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar. Strategi 2012–2020, s. 5.

fånggrödor” som t.ex. musslor, ostron, alger och sjöpung, som tar upp näringsämnen direkt ur havet, kan det dessutom bidra i arbetet för ett friskare hav.

Genom mervärden som hög kvalitet, hög miljöprofil och god djurhälsa kan det svenska vattenbrukets konkurrenskraft öka. Intresset för närproducerad mat är stort. Många svenska konsumenter skulle köpa mer närproducerade livsmedel om de var mer lättillgängliga. Vattenbruksprodukter kan certifieras genom Aquaculture Stewardship Council (ASC), KRAV och genom en EU-gemensam ekologisk certifiering. I Sverige har musselodlare valt att certifiera sina produkter genom Marine Stewardship Council (MSC) och KRAV[7]. För att kunna konkurrera på ett framgångsrikt sätt med dessa mervärden krävs dock goda förutsättningar i form av tydliga bestämmelser, rimliga avgifter och minskad administration.

3. Behovet av reviderad lagstiftning

Nuvarande reglering – ett hinder för utveckling

Under ledning av Jordbruksverket har bransch, forskare, intresseorganisationer och myndigheter tagit fram en strategi för svenskt vattenbruk. Den uttalade visionen är ”en växande, lönsam och hållbar bransch med en etisk produktion”. För att det ska bli verklighet krävs minskad administrativ börda och tydliga bestämmelser.[8] Många vattenbrukare vittnar om att kostnaderna för olika typer av tillstånd är höga och att administrationen är tidskrävande och komplicerad.[9] Nuvarande reglering hindrar vattenbrukets utveckling och motverkar den vision som slagits fast. Istället för att stimulera användandet av nya, mindre miljöpåverkande odlingstekniker och odling av nya arter fungerar lagstiftningen som en bromskloss. Regleringen är helt enkelt inte anpassad för det moderna vattenbruket.

Hur lång tid det tar att få tillstånd för fiskodling varierar stort mellan olika länsstyrelser, men en sammanställning från Matfiskodlarna visar att processen i genomsnitt tar över sex år. En långdragen och kostsam process innebär en stor ”flaskhals” – ett hinder för vattenbrukare att komma igång med verksamheten. Särskilt mellanstora odlingar (med en foderåtgång på 40–400 ton per år) drabbas eftersom de har svårt att klara dyra och utdragna processer. Tillstånden är dessutom tidsbegränsade till tio år vilket innebär att tillståndsansökan blir något av en ständigt pågående process. Så snart ett tillstånd är på plats måste nästa tillståndsprocess börja planeras. Därutöver är tillsynen enligt olika regelverk dåligt, eller inte alls, samordnad. Det har rapporterats om ett femtiotal (!) tillsynsbesök under ett år för en och samma verksamhet.

---

[7] Handlingsplan för svenskt vattenbruk, s. 7.

[8] Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar. Strategi 2012–2020, s. 9.

[9] Handlingsplan för svenskt vattenbruk, s. 22.

Här är några av de bestämmelser som gäller för vattenbruk

- Allt vattenbruk av fisk, kräftdjur eller blötdjur kräver tillstånd från länstyrelsen enligt fiskerilagstiftningen, oavsett storlek på odlingen.
- Fiskodling klassas även som miljöfarlig verksamhet, en benämning som används för en rad olika verksamheter som bedöms kunna påverka människans hälsa eller miljön negativt. Beroende på verksamhetsslag och storlek så delas miljöfarlig verksamhet in i A-, B- och C -verksamheter samt så kallade U-verksamheter (övriga). Att anlägga och driva en fiskodling med en foderförbrukning på över 40 ton per år räknas som B-verksamhet och kräver tillstånd från miljöprövnings-delegationen vid länsstyrelsen, vilket vanligen överklagas till Mark- och miljödomstolen och ibland till Mark- och miljööverdomstolen. Odling med foderförbrukning om 1,5–40 ton per år klassas istället som C–verksamhet och ska anmälas till kommunen.
- Beroende på teknikval för fiskodling (ex RAS-anläggning) kan yt- och/eller grundvatten behöva bortledas för att möjliggöra odlingen. Bortledande av yt- och/ eller grundvatten utgör som huvudregel tillståndspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken och tillstånd behövs då från mark- och miljödomstol eller länsstyrelse. I vissa fall räcker en anmälan till länsstyrelsen.
- Tillsyn av fiskodlingen sköts av kommunen eller länsstyrelsen beroende på odlingens storlek, den lagstiftning som tillsynen gäller och eventuell delegering av ansvaret myndigheterna emellan.
- Vattenbruk kan även behöva dispens från strandskyddsreglerna.
- Utsättning och flyttning av djur inom vattenbruket kräver tillstånd enligt förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.
- Även i smittskydds-, djurskydds- samt livsmedelslagstiftningen finns regler som rör vattenbruk, i synnerhet fisk-, mussel- och ostronodling.
- Vidare krävs tillstånd för att transportera vattenbruksdjur enligt reglerna om transport av levande djur, liksom särskilt tillstånd för eventuell bearbetning av djur på anläggningen.

4. Varför tar det så lång tid att få tillstånd?

- **Brister i underlaget för samråd**
  Innan en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken lämnas in ska den som söker samråda med myndigheter och de som bedöms komma att beröras av verksamhetens miljöpåverkan. Ofta brister samrådsunderlaget eller -processen på grund av kunskapsbrist hos de mindre vattenbrukarna. Det kan leda till att närboende vänder sig mot processen vilket kan orsaka fördröjningar och överklaganden av tillståndsbeslut.

- **Brister i tillståndsansökan**
  Brister i ansökan kan leda till krav på kompletteringar från myndigheten, något som tar mycket tid. Ofta stannar det inte vid en omgång kompletteringar utan samma problem återkommer flera gånger. Orsaken är dels brist på kunskap men

även brister i kommunikationen mellan den sökande och myndigheten. Dessutom kan bristande kunskap om vattenbrukets olika former hos tillstånds- och tillsynsmyndigheter också bidra till de utdragna processerna.

- **Yttranden från andra myndigheter kommer sent**
  Yttranden från andra berörda myndigheter kommer ofta sent i processen vilket kan leda till ytterligare förseningar, t ex om de innebär krav på ytterligare information/underlag från den sökande.

- **Otydliga krav på vattenbruket**
  Kravbilden för vattenbruk har förändrats till följd av ”Weserdomen” (C-461/13) från EU-domstolen. Nu råder stor osäkerhet kring hur vissa bedömningar av verksamhetens miljöpåverkan ska göras. Brist på vägledning från myndigheterna, utifrån det ändrade rättsläget, är en viktig anledning till osäkerheten.

Figur: Skiss över tillståndsprocessen för vattenbruk enligt miljöbalken. BMP (beslut om betydande miljöpåverkan) är en bedömning av om verksamheten antas medföra betydande miljöpåverkan. Om så är fallet ska samrådskretsen utökas. Det betyder att myndigheter, organisationer, kommuner och en bredare allmänhet ska få ta del av informationen och ha möjlighet att komma med synpunkter. MKB (miljökonsekvensbeskrivning) är ett dokument som ska identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna som den planerade verksamheten kan medföra. MPD (miljöprövningsdelegation) är en del av Länsstyrelsen och fattar beslut i ärenden om miljöfarlig verksamhet. MMD/MMÖD (mark- och miljödomstol/mark- och miljööverdomstolen) är särskilda domstolar som bland annat handlägger mål som gäller miljö- och vattenfrågor.

5. Lösningar

En översyn av regelverken bör leda till att tid och kostnader för tillståndsansökningar och tillsyn minskar, både för myndigheter och vattenbrukare.

Åtgärder som behöver vidtas eller utredas är bland annat

- **Revidera miljöbalken och förenkla tillståndsprocessen**

Om tillstånd behöver sökas enligt miljöbalken beror i dag på mängden foder som förbrukas och inte på de förväntade utsläppen. Ingen hänsyn tas till vilken teknik som används. Detta hämmar innovation och teknikutveckling. Exempelvis är tillståndsprocessen lika omfattande för recirkulerande landbaserade system som för öppna odlingar i sjöar/hav, trots att de förstnämnda har jämförelsevis begränsade utsläpp till vattenmiljön. Ett annat exempel är att algodlingar inte undantas från kraven i 11 kap. miljöbalken, vilket är fallet med odling av fisk, musslor och kräftor. Det leder till omotiverat tuffa krav på algodlingar. Även för landbaserade fiskodlingar där vattnet recirkuleras (RAS), har tillstånd till vattenverksamhet krävts i praxis.

Överlag behöver lagstiftningen ses över så att hänsyn tas och därmed möjlighet ges till diversifiering och odling av nya arter. Dessa verkar nu hamna under den ena eller andra regleringsordningen mer av en tillfällighet eftersom de inte beaktades vid lagstiftningens utformning. Det finns också stora problem med att yttranden från myndigheter kommer in allt för sent i processen.

Lösning: lagstiftningen bör ändras så att hänsyn tas till teknik och de därav förväntade utsläppen istället för att baseras på foderåtgång. Hänsyn behöver också tas till nya arter samt till skillnader mellan odlingsarter. För att inte orsaka förseningar i tillståndsprocessen behöver det krävas av myndigheter att de yttrar sig redan under samrådsstadiet samt att de inte försenar processen genom sena yttranden till prövningsmyndigheterna.

- **Förbättra tillsynsarbetet och kunskapen hos myndigheterna**

I nuläget har flera olika myndigheter ansvar för prövning och tillsyn av vattenbruk. Samordningen mellan dessa myndigheter (i vissa fall även inom myndigheten) brister vilket har lett till en osmidig och ineffektiv tillsyn. Tillsynen ska även fungera som hjälp och stöd för vattenbrukaren men i dag saknas ofta kunskap hos tillsynsmyndigheten. Det saknas vägledning om kontroll för vattenbruk utifrån art och lokalisering.

Lösning: en samordning mellan myndigheterna behöver ske tidigt i processen. Hur samordningen har hanterats inom jordbruket skulle kunna fungera som en förebild. Dessutom behöver det tas fram en vägledning för tillsyn av vattenbruk utifrån art och lokalisering. En myndighet bör ges ansvar för att samordning sker och att vägledning tas fram.

• Förläng tillståndens längd och utveckla system för kontinuerlig förbättring

Tillstånden gäller idag endast för en tid om tio år. Korta tillstånd ger dåliga förutsättningar för att investera i ny och förbättrad teknik. Det gäller miljöförbättringar så väl fiskhälso- som fiskvälfärdsåtgärder. Men även många investeringar i anläggningarna som ger effektiviseringar och förbättrad arbetsmiljö uteblir.

Lösning: låt tillstånden gälla en längre tid, t ex 20 år med uppföljning/utvärdering efter 10 år. Kontinuerligt utvecklingsarbete i samråd med tillsynsmyndigheterna bör också stimuleras.

• Ta fram riktlinjer för provtagningar och för innehåll i tillståndsansökan

Ofta brister kunskapen hos de mindre vattenbrukarna om vad tillståndsansökan behöver innehålla. Det leder till kompletteringar och i sin tur stora förseningar. Dessutom kan provtagningar inför tillståndsgivningen behöva göras vid vissa specifika tider på året, vilket kan orsaka fördröjningar.

Lösning: ta fram tydliga riktlinjer för vad underlaget för ansökan ska innehålla.

• Utred om vattenbruket bör klassas som areell näring

Att klassa vattenbruket som areell näring kan medföra att olika stödformer blir tillgängliga även för vattenbruk. Samtidigt måste eventuella konsekvenser utredas.

Lösning: Jordbruksverket bör ges i uppdrag att utreda vad konsekvenserna kan bli av en sådan klassning.

• Underlätta tillgång till avelsmaterial

Vattenbrukare får inte tillstånd att importera avelsmaterial från Norge då det norska tillsynssystemet inte överensstämmer med krav från EU.

Lösning: se över lagstiftningen för att, där det är möjligt, förtydliga kraven för import av avelsmaterial, samt initiera och finansiellt stödja nya och pågående avelsprogram.

• Gör vattenbruket till en del av kommunernas översiktsplaner

På många håll råder hög konkurrens om utrymmet på land och i vatten längs Sveriges kuster. För att möjliggöra etablering av vattenbruk måste behoven av lämpliga vattenmassor, inklusive vattenkraftens reglermagasin, hydrografiska förhållanden, strömmar och vindar beaktas och tillgång till kajer och ändamålsenliga byggnader på land måste tillgodoses.

Lösning: ta dessa behov i beaktande i kommunala översikts- och detaljplaner. Då får vattenbruket möjlighet att verka sida vid sida med andra konkurrerande intressen. Detta gäller i huvudsak kustnära odling men förekommer även i inlandet. Kommuner och regioner måste se till att detta genomförs.

6. Läs vidare

Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar, Strategi 2012–2020
http://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/svenskt-vattenbruk-en-gron-naring-pa-bla-akrar-strategi-2012-2020.html

Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk
http://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ra151.html

Svenskt vattenbruk – Jordbruksverkets vattenbruksportal
http://www.svensktvattenbruk.se/2.25a9e179130ac29092c8000944.html

Matfiskodlarna
http://www.matfiskodlarna.se/

Nationellt kompetenscentrum för vattenbruk, NKfV
http://nkfv.se/

SWEMARC, Göteborgs universitet
http://swemarc.gu.se

Maritima klustret i Västsverige
http://www.maritimaklustret.se/

Vattenbrukscentrum Norr
http://www.vbcn.se/