

# Lagrådsremiss

## Förbättrade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 februari 2025

*Ebba Busch*

*Maria Wetterling*  
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslår regeringen ändringar i fiskelagen (1993:787) och miljöbalken som syftar till att ett vattenbruks miljöpåverkan enbart ska bedömas enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet.

Ändringarna i fiskelagen innebär bl.a. att bemyndigandet att meddela föreskrifter om krav på tillstånd och villkor i övrigt för att odla fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur tas bort. Som en följd av detta föreslås även att det inte längre ska vara straffbart enligt fiskelagen att odla sådana arter utan tillstånd.

I miljöbalken föreslås en ändring som innebär att allt utförande av anläggningar för vattenbruk undantas från kravet på tillstånd för vattenverksamhet. Det föreslås även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787) .....	7
3	Ärendet och dess beredning .....	8
4	Regelverket för vattenbruk behöver förenklas .....	8
5	Gällande rätt .....	9
5.1	Regleringen av vattenbruk inom EU-rätten .....	9
5.1.1	Den gemensamma fiskeripolitiken .....	9
5.1.2	EU:s miljölagstiftning .....	10
5.2	Regleringen av vattenbruk i nationell rätt .....	11
5.2.1	Fiskelagstiftningen .....	11
5.2.2	Miljölagstiftningen .....	11
6	Kravet på odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen tas bort .....	14
7	En enhetligare miljöprovning för vattenbruket .....	19
7.1	Vattenbruk som i dag provas som vattenverksamhet bör i stället anmälas enligt regelverket om miljöfarlig verksamhet .....	19
7.2	Bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket .....	22
7.3	Det behövs inte någon definition av vattenbruk i 11 eller 12 kap. miljöbalken .....	23
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	24
8.1	Ikraftträdande .....	24
8.2	Övergångsbestämmelser .....	25
9	Konsekvenser .....	26
9.1	Konsekvenser för enskilda och för företag .....	26
9.1.1	Förslagen och bedömningarna angående provning av vattenbruk .....	26
9.1.2	Förslaget om bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket .....	29
9.2	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna .....	30
9.2.1	Förslagen och bedömningarna angående provning av vattenbruk .....	30
9.2.2	Förslaget om bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket .....	32
9.3	Konsekvenser för miljön .....	32
9.4	Förslagens överensstämmelse med EU-rätten .....	33
10	Författningskommentarer .....	34
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken .....	34
10.2	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787) .....	35
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk (SOU 2023:74) .....	37

Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	48
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	52

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

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

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 12 kap. 10 a §, och närmast före 12 kap. 10 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **11 kap.**

##### 11 §

Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

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

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

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

#### **12 kap.**

##### ***Miljöhänsyn i vattenbruket***

##### *10 a §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket som avser*

*1. begränsningar när det gäller vilka organismer som får födas upp eller odlas i olika vattenområden, eller*

*2. försiktighetsmått vid uppfödning eller odling.*

#### **24 kap.**

##### 1 §<sup>1</sup>

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2021:876.

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 § 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.

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 § eller 12 kap. 10 eller 10 a § 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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

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

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 23 §<sup>2</sup>

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 som 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.

#### 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 det inte dömas till ansvar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1995:1388.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag 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. (dir. 2022:92). Utredningen antog namnet Fiske- och vattenbruksutredningen. I oktober 2023 överlämnades delbetänkandet Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk (SOU 2023:74). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1* och delbetänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)) och i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2023/03857).

I denna lagrådsremiss behandlas delbetänkandets lagförslag. Övriga delar bereds vidare inom Regeringskansliet.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om en översyn av det regelverk som reglerar vattenbruk för att underlätta långsiktiga utvecklingsmöjligheter för det svenska vattenbruket (bet. 2017/18:MJU13 punkt 2, rskr. 2017/18:182). Riksdagen har även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen bör vidta ytterligare åtgärder för att underlätta utvecklingen av vattenbruket och skyndsamt se över regelverket för att öka graden av vattenbruk (bet. 2019/20:MJU11 punkt 9, rskr. 2019/20:185). Genom de förslag som behandlas i avsnitt 6 och 7 bedömer regeringen att tillkännagivandena delvis tillgodoses. Tillkännagivandena är inte slutbehandlade.

### 4 Regelverket för vattenbruk behöver förenklas

Den årliga produktionen inom vattenbruk i världen har under åren 1990–2020 vuxit med drygt 600 procent. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (Food and Agriculture Organization, FAO), bedömer att vattenbruket år 2050 kommer att stå för cirka tre fjärdedelar av all konsumerad sjömat, exempelvis fisk, skaldjur och alger, i världen.

Med närmare hundrausen sjöar, tiotusentals mil strömmande vattendrag och cirka tvåhundra mil kuststräcka med kringliggande hav har Sverige goda förutsättningar för vattenbruk. Vattenbruket är en framtidsnäring 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 sjömat, vilket stärker Sveriges försörjningsförmåga.

Trots de goda förutsättningarna för vattenbruk i Sverige är näringens tillväxt relativt svag. En bidragande orsak till den svaga tillväxten kan vara att regelverket för vattenbruket är komplext och involverar prövningar enligt olika lagstiftningar och av olika myndigheter. I Statens jordbruks-



verks (Jordbruksverket) och Havs- och vattenmyndighetens handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026 anges 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.

Vattenbruk behandlas i lagstiftningen olika beroende bl.a. på vilken art som odlas, trots att odlingssätt och odlingsmiljö kan likna varandra. Odling av fisk kräver till exempel både tillstånd enligt fiskelagen och, om foderförbrukningen överstiger 1,5 ton per kalenderår, även anmälan eller tillstånd enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet, medan odling av blötdjur som inte är musslor behöver ha tillstånd enligt fiskelagstiftningen och tillstånd för vattenverksamhet enligt miljöbalken.

Det förekommer även dubbelprövning av frågor inom ramen för prövning av ärenden om odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen och prövningar enligt miljöbalken. Att olika myndigheter prövar liknande eller ibland samma frågor är inte en effektiv användning av myndigheternas resurser. Det kan dessutom medföra en onödig administrativ börda för den enskilda vattenbrukaren och medföra kostnader som inte är motiverade. Dubbelprövningen kan också bidra till långa handläggningstider och till att myndigheter kommer till olika slutsatser i samma frågor.

## 5 Gällande rätt

### 5.1 Regleringen av vattenbruk inom EU-rätten

#### 5.1.1 Den gemensamma fiskeripolitiken

Vattenbruket ingår som en del i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) har unionen exklusiv befogenhet när det gäller bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Medlemsstaterna och unionen har delad befogenhet inom de delar av den gemensamma fiskeripolitiken som behandlar andra aspekter än bevarandet av havets biologiska resurser, däribland vattenbruket.

Vattenbruket omfattas bl.a. av EU:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken, dvs. 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). Enligt förordningen syftar den gemensamma fiskeripolitiken till att säkerställa 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 hänseende, socialt hänseende och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Den gemensamma fiskeripolitiken ska även sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön. Vidare ska den

gemensamma fiskeripolitiken särskilt främja utvecklingen av hållbara vattenbruksverksamheter i unionen i syfte att bidra till livsmedelstillgången och livsmedelstryggheten samt sysselsättningen. Förordningen innehåller en definition av vattenbruk. Enligt definitionen 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 skörden”.

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 2.5 i förordningen ska ansöka om tillstånd hos den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten. Det framgår av bilaga IV att förordningen inte ska tillämpas när det gäller bl.a. regnbåge eller bäckröding, som är några av de vanligaste fiskarter som föds upp i Sverige. Förordningen innehåller också bestämmelser om skyldigheter för medlemsstaterna, t.ex. om att föra register över introduktioner och flyttningar med uppgifter om alla tidigare ansökningar och tillhörande dokumentation som samlats in före utfärdande av ett tillstånd och under en övervakningsperiod. Registret ska göras tillgängligt för medlemsstaterna och allmänheten.

### **5.1.2 EU:s miljölagstiftning**

Även inom miljöområdet har EU och medlemsstaterna delad befogenhet.

Vattenbruket berörs av flera EU-rättsakter på miljöområdet, bl.a. 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). 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. För detta ändamål kan det ställas krav på tillståndsplikt och på att en bedömning av påverkan görs innan tillstånd ges.

I svensk rätt genomförs direktivet bl.a. med bestämmelserna om tillståndsplikt i 9 kap. miljöbalken, miljöprövningsförordningen (2017:966) och bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken. I bilaga 2 till direktivet finns en lista över projekt där medlemsstaterna själva får bestämma om en miljöbedömning ska göras. Enligt bilagan är intensiv fiskodling ett sådant projekt.

## 5.2 Regleringen av vattenbruk i nationell rätt

### 5.2.1 Fiskelagstiftningen

I 28 § fiskelagen (1993:787) finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller odlas. Det som sägs i lagen om fisk gäller enligt 4 § även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Bestämmelser om krav på tillstånd finns i 2 kap. 16 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen). Enligt bestämmelsen krävs, som huvudregel, tillstånd av länsstyrelsen bl.a. för att anlägga eller driva en fiskodling. Det framgår vidare att ett tillstånd får förenas med villkor och att tillstånd inte får beviljas för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart.

Ytterligare förutsättningar för att beviljas odlingstillstånd finns i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2021:13) om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa.

Den vattenbrukare som vill ha ändringar i villkoren för sitt odlingstillstånd måste ansöka om det hos länsstyrelsen, men större förändringar kan kräva ansökan om ett helt nytt tillstånd. Så kan t.ex. vara fallet om vattenbrukaren vill föda upp en annan fiskart än den som odlingstillståndet gäller för eller om produktionen ska öka och ett större vattenområde därför behöver tas i anspråk.

Odlingstillstånd får enligt 2 kap. 16 § fiskeförordningen meddelas tills vidare eller för en viss bestämd tid. Någon närmare reglering om när ett odlingstillstånd ska eller bör tidsbegränsas eller på vilket sätt det ska eller bör ske finns varken i förordningen eller myndighetsföreskrifter.

Tillsyn enligt fiskelagstiftningen kan utföras antingen av särskilt förordnade fisketillsynsmän eller av befattningshavare hos bl.a. länsstyrelsen (34 § fiskelagen och 5 kap. 2 § fiskeförordningen).

Länsstyrelsen tar inte ut någon avgift för att pröva en ansökan om odlingstillstånd eller för sin tillsyn av verksamheter som bedrivs inom ramen för ett odlingstillstånd.

Länsstyrelsens beslut i frågor som rör vattenbruk överklagas till Jordbruksverket, vars beslut därefter får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, se 60 § fiskelagen och 40 § förvaltningslagen (2017:900).

### 5.2.2 Miljölagstiftningen

#### Vattenverksamhet

I 11 kap. miljöbalken finns bestämmelser om vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande av en anläggning i ett vattenområde eller bortledning av vatten. Enligt huvudregeln krävs tillstånd för all typ av vattenverksamhet (11 kap. 9 §). Regeringen får dock meddela föreskrifter om att det för vissa vattenverksamheter i stället ska krävas att verksamheterna har anmälts (11 kap. 9 a §). En anmälan är enligt 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter tillräcklig för bl.a. upp-

förande av en anläggning om den bottenyta som verksamheten omfattar uppgår till högst 500 kvadratmeter i ett vattendrag eller högst 3 000 kvadratmeter i ett annat vattenområde än ett vattendrag. Om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena behövs dock varken tillstånd eller anmälan (11 kap. 12 § miljöbalken).

Utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur undantas enligt 11 kap. 11 § 2 miljöbalken från tillståndskravet.

För tillstånd krävs att vattenbrukaren har så kallad faktisk rådighet över det berörda vattnet, dvs. 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, se 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rådighet har ansetts vara en processförutsättning vid ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet och det är sökanden som ska styrka sin rådighet över det aktuella vattnet (se t.ex. NJA 1993 s. 331 och NJA 2012 s. 362). Något motsvarande krav på rådighet ställs t.ex. inte vid ansökningar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken. Den som ansöker om tillstånd ska betala en avgift för prövningen. 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, se 3 kap. lagen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

En anmälan av en vattenverksamhet ska göras till tillsynsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen eller, om länsstyrelsen har överlåtit tillsynsansvaret till en kommunal nämnd, den kommunala nämnden.

En avgift ska betalas för länsstyrelsens handläggning enligt lagen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Kommunerna har rätt att meddela föreskrifter om avgifter för prövning av en anmälan om vattenverksamhet (2 kap. 5 § kommunallagen [2017:725] och 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). Prövningsavgiften kan därför variera beroende på i vilken kommun ansökan görs.

Länsstyrelsens 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. Kommuners beslut i frågor om vattenverksamhet överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolens avgörande får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen som sista instans.

### **Miljöfarlig verksamhet**

I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. De kompletteras av bl.a. miljöprövningsförordningen (2013:251). Enligt 9 kap. 1 § miljöbalken avses med miljöfarlig verksamhet bl.a. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från anläggningar i vattenområden, eller användning av anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Regeringen får meddela föreskrifter om att vissa typer av miljöfarliga verksamheter inte får påbörjas utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts (9 kap. 6 § miljöbalken). När det gäller vattenbruk är det förbjudet att utan tillstånd starta en fiskodling eller en verksamhet för övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår. 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 (1 kap. 3 och 10 §§ samt 3 kap. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen).

Även om en vattenbruksverksamhet inte är tillståndspliktig kan en vattenbrukare som ska starta en verksamhet välja att frivilligt ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet (9 kap. 6 b § miljöbalken).

En anmälan ska ges in till den myndighet eller kommun som utövar tillsyn över verksamheten, dvs. i det här fallet kommunen. För det fall länsstyrelsen handlägger en annan fråga som har samband med den verksamhet som anmälan rör, ska anmälan emellertid ges in till länsstyrelsen i stället för kommunen (19 kap. 3 § miljöbalken och 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Anmälan ska vara skriftlig och 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 (22 och 25 §§ förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförordningen).

När myndigheten fått in en anmälan ska den genast skicka en kopia av handlingarna till länsstyrelsen. 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. Vid myndighetens prövning ska den ta ställning till om fiskodlingsverksamheten behöver tillståndsprövas. Om myndigheten bedömer att fiskodlingsverksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Även om myndigheten bedömer att fiskodlingsverksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kan myndigheten i ett föreläggande till vattenbrukaren besluta om försiktighetsmåt eller förbud. Om ett sådant föreläggande inte är aktuellt, ska myndigheten underrätta den som har gjort anmälan att den inte kommer att föranleda någon åtgärd från myndighetens sida (9 kap. 6 a § miljöbalken och 25 f, 26–27 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Kommunerna har själva rätt att meddela föreskrifter om avgifter för prövning i samband med en anmälan om miljöfarlig verksamhet (2 kap. 5 § kommunallagen och 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). Prövningsavgiften kan därför variera beroende på i vilken kommun anmälan görs.

Ansökan om tillstånd för en miljöfarlig verksamhet ska ges in till länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen). För prövningen tas en avgift ut som varierar beroende på om verksamheten redan omfattas av ett tillstånd eller inte, samt om länsstyrelsen ansvarar för tillsyn eller inte (2 kap. 1–3 §§ förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken).

Kommuners beslut i frågor om miljöfarlig verksamhet överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstolen (19 kap 1 § miljöbalken).

### **Tillsyn och egenkontroll**

I 26 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillsyn, som kompletteras av bl.a. bestämmelser i miljötillsynsförordningen (2011:13).

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsyn säkerställa syftet med balken och föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att gällande bestämmelser och beslut följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter och fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Länsstyrelsen ansvarar för tillsynen av vattenverksamheter, oavsett om de kräver tillstånd eller inte. Tillsynsansvaret kan dock överlåtas till en kommunal nämnd (26 kap. 3 § miljöbalken samt 1 kap. 18–20 §§ och 2 kap. 29 § 2 miljötillsynsförordningen). Länsstyrelsen är även tillsynsansvarig för miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd (2 kap. 29 § 1 miljötillsynsförordningen och 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen), medan kommunen har tillsynsansvar för de miljöfarliga verksamheter som inte kräver tillstånd (26 kap. 3 § miljöbalken).

Länsstyrelsens möjligheter att ta ut avgift för sin tillsyn framgår av förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Kommunerna har rätt att meddela föreskrifter om bl.a. tillsynsavgifter. Avgiften för kommunens tillsyn varierar därför beroende på i vilken kommun verksamheten bedrivs.

Den som yrkesmässigt bedriver en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet ska även bedriva egenkontroll i enlighet med förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll. Verksamhetsutövaren ska bl.a. ha rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning för drift och kontroll hålls i gott skick och för att förebygga olägenheter för människors hälsa och miljön. Verksamhetsutövaren ska även fortlöpande och systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet av dessa undersökningar och bedömningar ska dokumenteras. Om det inträffar en driftsstörning eller liknande händelse som kan leda till olägenheter för människors hälsa eller miljön, ska verksamhetsutövaren omgående underrätta tillsynsmyndigheten om det.

## **6 Kravet på odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen tas bort**

<b>Regeringens förslag:</b> Bemyndigandena i fiskelagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter
--

om krav på särskilt tillstånd och villkor i övrigt för att fisk ska få odlas samt om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut tas bort.

Det ska som en följd av detta inte vara straffbart enligt fiskelagen att odla fisk utan tillstånd.

**Regeringens bedömning:** Verksamhet som i dag omfattas av fiskelagens krav på odlingstillstånd och som inte är tillståndspliktig enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet bör i fortsättningen som huvudregel vara anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.

**Utredningens förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig, däribland *Havs- och vattenmyndigheten*, *Livsmedelsverket*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *Sveriges fiskevattenägareförbund* och *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* tillstyrker eller har inga invändningar. Flera remissinstanser, bl.a. *Mark- och miljööverdomstolen*, *Statskontoret*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, flera kommuner och *Sveriges Kommuner och Regioner* understryker dock att en utvidgning av anmälningsplikten enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet måste genomföras i kombination med kompetenshöjande insatser för kommunerna.

*De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige*, *Fiskekommunerna*, *Matfiskodlarna* och *Svenskt vattenbruk och sjömat* anser att en utvidgning av anmälningsplikten enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet är motiverad utifrån att kravet på odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen tas bort. Organisationerna anser att detta medför att vattenbruket bedöms mer likartat och att någon särbehandling inte sker beroende på vilken organism som odlas.

Flera remissinstanser, bl.a. *Mark- och miljööverdomstolen* och *Sveriges lantbruksuniversitet*, betonar vikten av ett vattenbruks påverkan på vild fisk och annan påverkan på den omgivande miljön som i dag beaktas vid prövningen av ett ärende om odlingstillstånd i stället beaktas vid prövning enligt miljölagstiftningen.

*Länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings, Värmlands och Örebro län* samt *Naturskyddsföreningen* avstyrker och menar bl.a. att en ordning som innebär att odlingstillstånden tas bort samtidigt som fiskodlingar med mindre än 40 tons foderförbrukning endast är anmälningspliktig verksamhet enligt miljölagstiftningen medför risk för spridning av smitta och önskad fiskarter eller fiskstammar från mindre odlingar.

Flera remissinstanser, däribland *Jordbruksverket* och *länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings, Värmlands, Västra Götalands och Örebro län* är kritiska till eller tar upp risker med att länsstyrelsens kompetens inom vattenbruket inte kommer att tillvaratas i lika stor utsträckning som tidigare om odlingstillstånden ersätts med en anmälan enligt miljölagstiftningen.

*Göteborgs universitet* anser att vattenbruk som verksamhet skiljer sig stort från andra anmälningspliktiga verksamheter i miljöbalken och därför kräver en annan kompetens. Universitetet ifrågasätter om det finns tillräcklig sådan kompetens inom alla Sveriges kommuner och anser därför att en bättre lösning för att undvika dubbelprövning är att flytta prövningen av

alla vattenbruksverksamheter till fiskelagstiftningen där länsstyrelsen är prövande myndighet.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Det är inte tydligt vad som ska beaktas vid prövningen av om ett tillstånd till odling av fisk ska beviljas*

I 28 § fiskelagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller odlas. Bestämmelser om krav på tillstånd finns i 2 kap. 16 § fiskeförordningen. Enligt bestämmelsen krävs, som huvudregel, tillstånd av länsstyrelsen bl.a. för att anlägga eller driva en fiskodling. Av bestämmelsen framgår vidare att ett tillstånd får förenas med villkor och att tillstånd inte får beviljas för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Enligt 4 § fiskelagen gäller det som sägs i lagen om fisk även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.

Uttrycket vattenområdets särart, som är centralt i tillståndsbestämmelsen, har inte definierats i fiskeförordningen och det ges inte heller någon ledning för hur uttrycket ska tolkas i förarbetena till fiskelagen eller i vägledningar från myndigheterna. Det är inte heller närmare reglerat i lagstiftningen vilka slags villkor som får ställas upp i ett odlingsstillstånd. 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 (prop. 2010/11:86 s. 41).

Utifrån utredningens genomgång av tillstånd som meddelats av länsstyrelserna kan slutsatsen dras att prövningen främst avser vilken påverkan den uppfödda organismen kan ha på vilda bestånd av fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Vid prövningen har en del länsstyrelser även tagit hänsyn till annan påverkan på den omgivande miljön i vattenområdena. Det förekommer också att villkor ställs upp för att minska risken för negativ påverkan på andra fiskbestånd, t.ex. avseende rymnings-säkerhet. Omfattningen av den prövning som görs vid tillståndsprövningen och vad som regleras i besluten skiljer sig dock åt mellan prövande länsstyrelser.

#### *Dubbelprovning bör undvikas*

En vattenbruksverksamhets påverkan på den omgivande miljön i det aktuella vattenområdet ska även beaktas inom ramen för miljöbalkens parallellt tillämpliga bestämmelser, som reglerar påverkan på miljön i ett vidare perspektiv än fiskelagstiftningens bestämmelser. Fiskodlingar med en foderförbrukning om 1,5 ton eller mer per kalenderår prövas enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet, medan organismer som inte är fiskar, vattenlevande kräftdjur eller vattenlevande blötdjur, såsom alger och sjöpungr, prövas enligt miljöbalkens bestämmelser om tillstånd till vattenverksamhet.

En sådan dubbelprovning bör undvikas. Utgångspunkten är därför att ett vattenbruks miljöpåverkan enbart ska prövas utifrån ett regelverk innan verksamheten kan inledas.



### *Miljöbalkens tillämpningsområde och förhållandet till annan lagstiftning*

I samband med miljöbalkens införande gjordes följdändringar i annan lagstiftning, bl.a. i fiskelagstiftningen. I förarbetena till dessa ändringar gjorde regeringen generella uttalanden om miljöbalkens förhållande till annan lagstiftning. Av uttalandena framgår att miljöbalken och annan lagstiftning med miljöanknytning gäller parallellt i den bemärkelsen att regler om vad som ska iakttas vid utövande av en verksamhet kan finnas i både miljöbalken och i andra lagar. Om regleringen i en annan lag bör gälla i stället för motsvarande bestämmelse i miljöbalken, ska det införas en bestämmelse som begränsar möjligheten att ingripa med stöd av balken (prop. 1997/98:90 del 2 s. 147). När det gäller att undvika lagkonflikter mellan miljöbalken och speciallagstiftning följer vidare av uttalandena, att en regel i speciallagstiftning som endast berör frågor som regleras i miljöbalken och inte ställer upp ytterligare krav bör upphävas (prop. s. 148).

### *Vattenbrukets påverkan på den omgivande miljön bör beaktas endast inom miljölagstiftningen*

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 fiskelagstiftningen. Vattenbruket har utvecklats till att i högre utsträckning än tidigare avse produktion för livsmedel eller andra produkter, och i mindre utsträckning produktion för utsättning i naturliga vatten. Vattenbruket kan därför i dag sägas ha stora likheter med jordbruk, som regleras i miljöbalken när det gäller verksamhetens miljöpåverkan.

Regeringen delar utredningens bedömning att vattenbruk som i dag kräver odlingstillstånd kan anses utgöra miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, även om miljöpåverkan kan skilja sig åt mellan olika vattenbruk beroende på t.ex. produktionsform, vilken organism som föds upp eller odlas eller verksamhetens lokalisering. Det finns enligt regeringens mening en stor fördel med att regleringen av vattenbruksverksamhetens miljöpåverkan inte skiljer sig från regleringen av annan livsmedelsproduktion i miljölagstiftningen.

*Länsstyrelserna i Jämtlands, Jönköpings, Värmlands och Örebro län* samt *Naturskyddsföreningen* befarar att vissa aspekter, t.ex. smittorisker och spridning av oönskade fiskarter och fiskstammar från framförallt mindre odlingar, inte skulle beaktas i tillräcklig utsträckning om kravet på odlingstillstånd tas bort. Regeringen delar dock utredningens bedömning att odlingstillståndsprövningen inte omfattar någon del som inte skulle kunna beaktas inom ramen för den prövning som ska göras mot de allmänna hänsynsreglerna m.m. enligt 2 kap. miljöbalken. Här kan särskilt noteras att miljöbalken enligt balkens 1 kap. 1 § andra stycket 3 ska tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras, vilket inkluderar såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter (prop. 1997/98:45 del 2 s. 9). Det finns även exempel på att påverkan på andra arter beaktats vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt balken.

Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med utredningen, att ett vattenbruks påverkan på den omgivande miljön enbart bör beaktas inom ramen för miljölagstiftningen. En sådan ordning ligger också bättre i linje

med vad regeringen uttalat i förarbetena när det gäller att undvika dubbelregleringar än att, som *Göteborgs universitet* föreslår, flytta prövningen av vattenbruksverksamhet till fiskelagstiftningen.

Bemyndigandet i 28 § fiskelagen att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och villkor i övrigt för att fisk ska få odlas bör således upphävas.

Regeringen instämmer vidare i den bedömning som utredningen gör och som delas av majoriteten av remissinstanserna, att verksamheter som i dag omfattas av krav på odlingstillstånd och som inte också kräver tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i miljöbalken i fortsättningen bör vara anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Det kan dock finnas verksamheter som inte heller behöver omfattas av anmälningsplikt. Inom ramen för det bemyndigande som regeringen har enligt miljöbalkens regler om tillståndsplikt och anmälningsplikt har regeringen möjlighet att göra en lämplig avgränsning av anmälningspliktens räckvidd. För vissa verksamheter kan det visa sig tillräckligt med generella föreskrifter om t.ex. försiktighetsmått.

Som flera remissinstanser, bl.a. *Mark- och miljööverdomstolen* och *Sveriges lantbruksuniversitet*, för fram är det viktigt att de frågor om påverkan på vild fisk och annan påverkan på den omgivande miljön som i dag beaktas vid prövningen av ett ärende om odlingstillstånd i stället beaktas vid en bedömning enligt miljölagstiftningen. Regeringen anser att detta kan underlättas genom ett tydligt bemyndigande att 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 (se avsnitt 7.2).

Flera *länsstyrelser* samt *Jordbruksverket* framhåller risker med att länsstyrelsens kompetens inom vattenbruket inte kommer att användas i samma utsträckning som tidigare om odlingstillståndsprövningen tas bort. Länsstyrelsen har emellertid även en viktig roll i prövningen enligt miljölagstiftningen. Länsstyrelsen prövar ansökningar om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och överprövar kommuners beslut i frågor om miljöfarlig verksamhet. Kommunerna ska även underrätta länsstyrelsen när de fått in en anmälan om miljöfarlig verksamhet och länsstyrelsen har därefter möjlighet att yttra sig över anmälan. Länsstyrelsens kompetens inom vattenbruket kommer således att kunna tillvaratas även i fortsättningen.

När det gäller de farhågor som bl.a. flera *länsstyrelser* samt *Göteborgs universitet* tar upp angående att det skulle finnas brister i kommunernas kompetens inom vattenbruket konstaterar regeringen att kommunerna redan hanterar en stor mängd olika ärenden kopplade till miljölagstiftningen. Även om anmälningsplikten utökas till att gälla fler typer av vattenbruk är uppgiften inte helt ny för kommunerna, eftersom många fiskodlingar som huvudregel redan anmäls dit. Prövningen när det gäller odling eller uppfödning av andra vattenlevande organismer är inte väsensskild jämfört med den som görs för fiskodlingar. Vidare kan utbildnings- och vägledningsinsatser ytterligare öka kompetensen på området, vilket i sin tur kan öka medvetenheten kring miljömässiga och ekologiska risker för bl.a. spridning av oönskade fiskarter från mindre vattenbruk.

*Bemyndigandet att meddela föreskrifter om märkning och straffbestämmelsen tas bort*

I 23 § fiskelagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter bl.a. om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut. Bemyndigandet har vidarebefordrats till Jordbruksverket i fiskeförordningen. Eftersom kravet på tillstånd till odling av fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur tas bort finns det, som utredningen konstaterar, inte något behov av föreskrifter om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut. Även det bemyndigandet bör således upphävas.

Odling av fisk utan tillstånd är straffbart enligt 42 § fiskelagen. Som en konsekvens av att tillståndskravet tas bort bör även straffbestämmelsen i 42 § fiskelagen ändras så att odling av fisk utan tillstånd inte längre är straffbelagt.

*Rådets förordning (EG) nr 708/2007*

Som anges i avsnitt 5.1.1. innehåller rådets förordning (EG) nr 708/2007 skyldigheter för medlemsstaterna och verksamhetsutövare när det gäller uppfödning av vissa vattenlevande organismer, dock inte t.ex. regnbåge som är den vanligaste arten som föds upp i Sverige. Viss prövning enligt EU-förordningen sker inom ramen för reglerna om odlingstillstånd. Det finns, som utredningen framhåller, starka skäl som talar för att kompletterande bestämmelser till EU-förordningen bör finnas i miljölagstiftningen. Innan en sådan ändring kan göras krävs dock ytterligare överväganden bl.a. när det gäller sanktioner och kontrollmöjligheter. Kompletterande reglering till förordningen bör därför tills vidare finnas i fiskelagstiftningen.

## 7 En enhetligare miljöprövning för vattenbruket

### 7.1 Vattenbruk som i dag prövas som vattenverksamhet bör i stället anmälas enligt regelverket om miljöfarlig verksamhet

**Regeringens förslag:** Allt utförande av anläggningar för vattenbruk ska undantas från kravet på tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap miljöbalken.

**Regeringens bedömning:** Vattenbruksverksamhet som i dag är tillstånds- eller anmälningspliktig vattenverksamhet bör i stället som huvudregel anmälas enligt reglerna om miljöfarlig verksamhet.

**Utredningens förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Alla remissinstanser som yttrar sig, däribland *Havs- och vattenmyndigheten*, *Livsmedelsverket* och *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, är positiva.

Flera instanser, bl.a. *Mark- och miljööverdomstolen*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Sveriges Kommuner och Regioner* och några kommuner understryker dock att en utvidgning av anmälningsplikten enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet måste genomföras i kombination med kompetenshöjande insatser för kommunerna.

*De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige*, *Fiskekommunerna*, *Matfiskodlarna* och *Svenskt vattenbruk och sjömat* anser att en utvidgning av anmälningsplikten är motiverad utifrån att allt vattenbruk undantas från kravet på tillstånd för vattenverksamhet. Organisationerna anser att detta medför att vattenbruket bedöms mer likartat och att någon särbehandling inte sker beroende på vilken organism som odlas.

*Jordbruksverket* framhåller att en utökad anmälningsplikt kommer att leda till en ytterligare börda för de småskaliga verksamheter, exempelvis mindre algodlingar och uppfödning av sjöpungrar, som i dag undantas från kravet på anmälan om eller tillstånd till vattenverksamhet i enlighet med 11 kap 12 § miljöbalken.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Allt vattenbruk bör undantas från kravet på tillstånd för vattenverksamhet*

Som huvudregel krävs enligt 11 kap. 9 § miljöbalken tillstånd för vattenverksamhet, såsom t.ex. uppförande av anläggning i ett vattenområde och bortledning av vatten. För vissa mindre vattenverksamheter räcker det med att en anmälan görs till tillsynsmyndigheten. Tillstånd eller anmälan behövs dock inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena (11 kap. 12 § miljöbalken).

Utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur undantas enligt 11 kap. 11 § 2 miljöbalken från tillståndskravet. Undantaget infördes redan 1985 i den dåvarande vattenlagen (1983:291) och överfördes till miljöbalken vid balkens tillkomst. Syftet med undantaget var att undvika dubbelprövning mellan prövningarna av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet (prop. 1984/85:10 s. 24–27). I dag är det dock endast större fiskodlingar som omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet, vilket innebär att mindre fiskodlingar, musslor och kräftdjur inte prövas enligt något av regelverken. Däremot prövas sådana verksamheter enligt fiskelagstiftningens bestämmelser om odlingstillstånd.

Undantaget i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken innebär att vattenbruk i anläggningar i vattenområden behandlas olika beroende på vilken organism som föds upp eller odlas, trots att uppfödning- och odlingsförhållandena och uppfödning- och odlingsmiljöerna kan vara snarlika för de olika organismerna. Uppförande av en anläggning för uppfödning eller odling av t.ex. alger, tagghudingar och manteldjur kräver som huvudregel tillstånd för vattenverksamhet, medan utförande av en anläggning för uppfödning av fisk, vattenlevande kräftdjur eller musslor inte gör det.

Genom att enbart musslor och inte vattenlevande blötdjur generellt omfattas av undantaget finns inte heller någon överensstämmelse med de begrepp som används i fiskelagstiftningen. Detta medför även viss osäkerhet huruvida ostronodling omfattas av undantaget eller inte.

Regeringen instämmer med utredningen i att det inte finns några sakliga skäl för att göra skillnad på olika vattenbruk när det gäller behovet av prövning enligt bestämmelserna om vattenverksamhet. Alla anläggningar för vattenbruk bör därför undantas från kravet på tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 11 § miljöbalken. Detta skulle särskilt kunna underlätta för vattenbruk där flera olika typer av organismer föds upp eller odlas.

#### *Fler vattenbruk bör omfattas av anmälningsplikt enligt regelverket om miljöfarlig verksamhet*

Som konstaterats är det endast större fiskodlingar som omfattas av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i miljöprövningsförordningen. Tillståndsplikt gäller enligt 3 kap. 1 § för fiskodling eller övervintring av fisk där mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår, medan det enligt 3 kap. 2 § enbart krävs en anmälan för sådan verksamhet där mer än 1,5 ton foder förbrukas per kalenderår.

För att regeringens förslag om att undanta allt vattenbruk från tillståndsprövningen för vattenverksamhet inte ska leda till att vissa verksamheter inte prövas alls innan verksamheterna får inledas, behöver den prövning som i dag görs enligt bestämmelserna om vattenverksamhet ersättas med en annan bedömning av verksamhetens miljöpåverkan. Vattenbruk som i dag prövas som en vattenverksamhet, dvs. uppfödning eller odling i vattenområden av blötdjur som inte är musslor samt av sjöpungrar och alger, kan betraktas som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Sådana vattenbruk bör därför i fortsättningen i stället bedömas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet. Som utredningen framhåller är det tillräckligt att de vattenbruksverksamheter som behöver miljöbedömas anmäls till tillsynsmyndigheten.

Som *Jordbruksverket* påtalar kan vissa småskaliga verksamheter, exempelvis mindre algodlingar och uppfödningar av sjöpungrar, i dag undantas från kravet på anmälan om eller tillstånd till vattenverksamhet om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Det finns enligt regeringens mening skäl att utreda om sådana småskaliga verksamheter även bör undantas från krav på anmälan om miljöfarlig verksamhet och hur ett sådant undantag i så fall bör utformas.

Vissa vattenbruk, t.ex. odling av alger eller uppfödning av sjöpungrar som inte sker i ett vattenområde, är i dag inte tillstånds- eller anmälningspliktiga vare sig enligt fiskelagen eller miljöbalken. Regeringen anser i likhet med utredningen att det finns skäl att utreda om sådana vattenbruksverksamheter bör omfattas av anmälningsplikt enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller inte.

## 7.2 Bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela sådana föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket som avser begränsningar när det gäller vilka organismer som får födas upp eller odlas i olika vattenområden eller försiktighetsmått vid uppfödning eller odling.

Till följd av sådana föreskrifter ska ett tillstånd kunna begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrar sig, däribland *Havs- och vattenmyndigheten* och *Sveriges lantbruksuniversitet* är positiva.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att ett bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket är en förutsättning för att övriga förslag ska vara genomförbara.

*Naturvårdsverket* anser att regeringen bör överväga att placera det föreslagna bemyndigandet i 9 kap. miljöbalken, eftersom det enligt myndigheten blir systematiskt mer enhetligt att samla alla bestämmelser om miljöfarlig verksamhet i det kapitlet.

*Naturskyddsföreningen* tar upp farhågor angående att lägre miljökrav kan komma att ställas om vattenbruksverksamheter som i dag är tillståndspliktiga enbart blir anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Föreningen anser att det därför är viktigt att föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket bl.a. ställer krav om användning av bästa möjliga teknik. Även *Jordbruksverket* har synpunkter på vad som bör ingå i föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket, men inte på bemyndigandet som sådant.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen föreslår i avsnitt 6 att bemyndigandet i 28 § fiskelagen att meddela föreskrifter om villkor för att fisk ska få odlas ska upphävas. Regeringen har i 2 kap. 18 § fiskeförordningen vidarebefordrat bemyndigandet till Jordbruksverket, som med stöd av bemyndigandet har meddelat föreskrifter om miljöskyddsaspekter för vattenbruk som omfattas av kravet på odlingstillstånd.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det även i fortsättningen finns behov av föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket. Sådana föreskrifter skulle kunna tydliggöra vilka aspekter som ska beaktas inom miljöprövningen, vilket kan underlätta vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken och bidra till att prövningsprocessen effektiviseras och blir snabbare. Det kan även finnas behov av föreskrifter som syftar till att minska risker för t.ex. spridning av oönskade fiskarter (se avsnitt 6) och som reglerar frågor som *Naturskyddsföreningen* tar upp.

I 9 kap. 5 § miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om försiktighetsmått i fråga om miljöfarlig verksamhet. Regeringen får bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter om det finns särskilda skäl. De föreskrifter som kan behövas när det gäller miljöhänsyn i vattenbruket är av teknisk karaktär och lämpar sig därför bättre i myndighetsföreskrifter än i en regeringsförordning. Utrymmet för att använda sig av bemyndigandet i 9 kap. 5 § kan därmed

antas vara alltför begränsat. Det bör därför införas ett nytt bemyndigade i miljöbalken som ger regeringen eller den myndig som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om vilka organismer som får födas upp eller odlas i vilka områden och om försiktighetsmått för uppfödning eller odling.

Utredningen föreslår att bemyndigandet ska placeras i 12 kap. miljöbalken som innehåller en särskild reglering när det gäller jordbruk och vissa andra verksamheter. I 12 kap. 10 § miljöbalken finns också ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som skäligen kan behövas från miljöskyddssynpunkt när det gäller vissa frågor i jordbruket.

*Naturvårdsverket* anser att det föreslagna bemyndigandet bör placeras i 9 kap. miljöbalken, i stället för i 12 kap. Regeringen delar dock utredningens bedömning att det nya bemyndigandet bör införas i 12 kap. miljöbalken. Bemyndigandet avser, i likhet med nuvarande bemyndiganden om miljöhänsyn i jordbruket och andra bemyndiganden i 12 kap., krav som kan ställas på en verksamhet oavsett om den betraktas som en miljöfarlig verksamhet eller inte.

I 24 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om i vilken utsträckning tillstånd har rättskraft. Där anges att ett tillstånd gäller mot alla, men t.ex. kan begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor till följd av bl.a. vissa föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. För att föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket ska kunna bryta igenom ett tillstånds rättskraft bör en hänvisning till det nya bemyndigandet läggas till i 24 kap. 1 § miljöbalken. Motsvarande möjlighet finns redan i dag beträffande bl.a. föreskrifter som rör miljöfarliga verksamheter som meddelats med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken och föreskrifter som rör jordbruk som meddelats med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken.

### 7.3 Det behövs inte någon definition av vattenbruk i 11 eller 12 kap. miljöbalken

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Det bör inte tas in någon definition av vattenbruk i 11 eller 12 kap. miljöbalken.</p>
---

**Utredningens förslag** överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att ordet vattenbruk definieras i 11 kap. miljöbalken och att det i 12 kap. miljöbalken tas in en hänvisning till definitionen i 11 kap.

**Remissinstanserna** tillstyrker eller har inga synpunkter på att det införs en definition i miljöbalken.

**Skälen för regeringens bedömning:** För att kunna skapa en enhetlig reglering för vattenbruk inom miljölagstiftningen bör det enligt utredningen användas en term som inte gör skillnad mellan olika vattenbruk beroende på vilken organism som föds upp eller odlas. Genom att använda en mer allmänt hållen term 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 till en ökad hållbarhet. Utredningen föreslår mot den

bakgrunden att det ska införas en definition av vattenbruk i 11 kap. miljöbalken och att det i 12 kap. miljöbalken ska tas in en hänvisning till den definitionen. Regeringen delar utredningens bedömning att lagstiftningen bör vara så enhetlig som möjligt och att den generella termen vattenbruk bör användas i undantagsbestämmelsen i 11 kap. 11 § 2 miljöbalken och i bemyndigandet i 12 kap. miljöbalken. Ett ord eller uttryck kan behöva definieras i författningstexten t.ex. om det används på ett sätt som inte överensstämmer med vanligt språkbruk. Det kan också vara angeläget att införa en definition då ett uttryck används i betungande bestämmelser som riktar sig direkt till enskilda, som straffbestämmelser eller bestämmelser om skyldigheter att vidta åtgärder. I det här fallet förekommer vattenbruk dels i en bestämmelse som anger att det inte krävs tillstånd till utförande av anläggningar för vattenbruk, dels i ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vattenbruk. I det förstnämnda fallet är det svårt att tänka sig att avsaknaden av en definition av vattenbruk skulle leda till en tillämpning av undantaget som inte varit avsedd. Det finns enligt regeringen inte heller något behov av att definiera vattenbruk i bemyndigandet, som ju riktar sig till regeringen. Utredningens förslag bör därför inte genomföras.

## 8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

### 8.1 Ikraftträdande

<b>Regeringens förslag:</b> Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.
---

**Utredningens förslag** överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

**Remissinstanserna:** Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig över förslagen. *De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige, Matfiskodlarna* och *Svenskt vattenbruk och sjömat* anser att förslagen om möjligt bör träda i kraft tidigare än föreslaget datum. *Mark- och miljööverdomstolen* anser att föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket kan behöva finnas på plats redan vid den tidpunkt då övriga författningar träder i kraft. Detta för att prövningen ska kunna genomföras med dessa föreskrifter som grund.

**Skälen för regeringens förslag:** De förslagna ändringarna i fiskelagen och miljöbalken bör träda i kraft samtidigt. Innan förslagen kan träda i kraft krävs att berörda statliga myndigheter och kommunerna anpassar sina verksamheter till förslagen när det gäller t.ex. handläggningsrutiner, eventuell nyrekrytering och utbildning av personal och framtagande av myndighetsföreskrifter. Mot den bakgrunden anser regeringen att ikraftträdandet bör sättas förhållandevis långt fram i tiden. Regeringen instämmer med *Mark- och Miljööverdomstolen* i att det är en fördel om föreskrifterna om miljöhänsyn kan tillämpas så snart som möjligt efter det att lagändringarna träder i kraft. Det finns dock inget som hindrar att myndigheten påbörjar sitt föreskriftsarbete i så pass god tid att de kan träda i kraft



i anslutning till att övriga författningar börjar gälla. Regeringen bedömer att lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2026.

## 8.2 Övergångsbestämmelser

<b>Regeringens bedömning:</b> Det behövs inte några övergångsbestämmelser.
--

**Utredningens förslag och bedömning** överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att äldre föreskrifter ska gälla för mål och ärenden om tillstånd till vattenverksamhet som har inletts före ikraftträdandet.

**Remissinstanserna** yttrar sig inte särskilt i denna del.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen anser i likhet med utredningen att odlingstillstånd som beslutats före ikraftträdandet som huvudregel inte bör gälla efter det att lagändringarna trätt i kraft. Ett beslut om odlingstillstånd som även innehåller ett tillstånd enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 bör dock fortsätta att gälla i denna del. När det gäller en ansökan om tillstånd eller ett överklagande av ett beslut som rör odlingstillstånd som har inletts före lagens ikraftträdande men ännu inte avgjorts kommer ändamålet med ansökan eller överklagandet att förfalla när lagändringarna träder i kraft, vilket medför att ärendet eller målet som huvudregel kan avskrivras. Om en ansökan även avser tillstånd enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 bör dock ärendet i denna del handläggas vidare av behörig myndighet. Detta kan klargöras i fiskeförordningen. Det behövs därför inte några övergångsbestämmelser i fiskelagen.

Som anges i avsnitt 6 bedömer regeringen att verksamheter som i dag omfattas av fiskelagens krav på odlingstillstånd och som inte är tillståndspliktig enligt miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet i fortsättningen som huvudregel bör vara anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Verksamheter som har påbörjats före ikraftträdandet bör senast inom en viss tid anmälas som en miljöfarlig verksamhet. Detta bör klargöras i miljöprövningsförordningen.

Bemyndigandet i 12 kap. miljöbalken att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket kan tillämpas omedelbart efter ikraftträdandet. Genom att en hänvisning till det nya bemyndigandet läggs till i 24 kap. 1 § miljöbalken kommer föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet att gälla även redan beviljade tillstånd. Det behövs därför inte någon bestämmelse som klargör detta.

När det gäller förslaget om att undanta utförande av alla anläggningar för vattenbruk från kravet i 11 kap. miljöbalken på tillstånd för vattenverksamhet framgår det av 11 kap. 9 § andra stycket att den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd även om det inte krävs. Det behövs därför inte någon övergångsbestämmelse som klargör att tillstånd som beslutats före ikraftträdandet fortsätter att gälla.

Utredningen anser emellertid att det finns behov av en övergångsbestämmelse för ärenden som har inletts före lagens ikraftträdande men ännu inte avgjorts. Förslaget att undanta allt vattenbruk från krav på tillstånd för vattenverksamhet påverkar dock inte handläggningen av pågående mål och ärenden. Sökanden kommer även fortsättningsvis,

oavsett om verksamheten omfattas av krav på tillstånd eller inte, att ha möjlighet att välja om ansökan ska prövas eller om den ska återkallas. Av 11 kap. 9 § andra stycket följer att den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd även om verksamheten inte är tillståndspliktig (frivilligt tillstånd). Det saknas därför skäl att föreskriva om en sådan övergångsbestämmelse som utredningen föreslår.

Vattenbruk som har påbörjats före ikraftträdandet och som har ett giltigt tillstånd bör inte omfattas av skyldigheten att anmäla verksamheten som en miljöfarlig verksamhet. Detta bör klargöras i miljöprövningsförordningen.

## 9 Konsekvenser

### 9.1 Konsekvenser för enskilda och för företag

#### 9.1.1 Förslagen och bedömningarna angående prövning av vattenbruk

##### *Vattenbruksföretagen i Sverige*

År 2022 fanns det i 143 kommuner en eller flera registrerade vattenbruksanläggningar som aktivt bedrev vattenbruk. Av dessa producerade 112 anläggningar mat- eller sättfisk, två mat- eller sättkräftor, 23 musslor, tre ostron och fyra alger.

Enligt Jordbruksverket uppskattas den totala produktionen av mat- och sättfisk i Sverige under 2023 till knappt 10 400 ton, vilket är en minskning jämfört med 2015. Produktionen av musslor uppgick till drygt 1 700 ton. Det saknas närmare uppgifter om storleken på produktionen av bl.a. kräftor, alger eller sjöpungar. Det vanligaste vattenbruket innebär att man odlar fisk i nätkassar i en sjö eller vid en kust. Vattenbruk bedrivs dock även på land t.ex. i bassänger eller i recirkulerande system (RAS).

Antalet sysselsatta inom vattenbruket uppgick 2023 till 523 personer och av dessa är 80 procent män och 20 procent kvinnor. Flest sysselsatta finns i företag som på olika sätt föder upp fisk, medan cirka 20 procent är sysselsatta inom företag som föder upp musslor eller ostron.

##### *Konsekvenserna varierar beroende på typ av vattenbruk*

Regeringen föreslår i avsnitt 6 att kravet på odlingstillstånd enligt fiske- lagstiftningen tas bort och i avsnitt 7 att alla vattenbruk undantas från kravet på tillstånd för vattenverksamhet. Regeringen bedömer vidare i respektive avsnitt att vattenbruk som i dag omfattas av dessa krav i stället som en huvudregel bör vara anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Detta kommer att leda till att vattenbruksföretagen bli mer likställda, vilket generellt är positivt för företagen ur konkurrenssynpunkt. Konsekvenserna för de enskilda företagen när det gäller kostnader för prövning och tillsyn varierar beroende på vilka krav som gäller för respektive vattenbruksverksamhet i dag.

### *Kostnader för prövning och tillsyn*

Utredningen uppskattar att det i dag tar cirka 30–50 timmar att upprätta en ansökan om odlingstillstånd och cirka 50 timmar att göra en anmälan om vattenverksamhet. Tidsåtgången för att upprätta en ansökan om tillstånd för vattenverksamhet är mer omfattande. Att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet beräknas ta lika lång tid som att ta fram en anmälan om vattenverksamhet.

Hur hög kostnaden blir för företagen beror på om externa konsulter eller jurister behöver anlitas för arbetet. Underlag som kan behövas tas fram rör bl.a. den tekniska utformningen av verksamheten, t.ex. angående vilka teknikval som ska göras och vilka odlingssystem som ska användas. Utredningen uppskattar kostnaderna för en ansökan om odlingstillstånd till 16 560–250 000 kronor och kostnaderna för en anmälan om vattenverksamhet till 27 600–250 000 kronor. Kostnaderna för att ansöka om tillstånd för vattenverksamhet uppskattas av utredningen kunna uppgå till cirka två-sex miljoner kronor. Kostnaden för en anmälan om miljöfarlig verksamhet beräknas vara densamma som för en anmälan om vattenverksamhet.

Utredningen uppskattar vidare att ett tillsynsbesök när det gäller fiskelagstiftningen omfattar totalt cirka 9,5 till 38 timmars arbete för ett vattenbruksföretag och att motsvarande tidsåtgång gäller för tillsynsbesök avseende miljölagstiftningen. För verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren även bedriva egenkontroll.

Vattenbruksverksamheter som i dag både behöver ansöka om odlingstillstånd och är anmälnings- eller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter (fiskuppfödningar som förbrukar mer än 1,5 ton foder per år) kommer i fortsättningen enbart att behöva ansöka om tillstånd för eller anmäla verksamheten enligt regelverket om miljöfarlig verksamhet. Förslagen innebär vidare att det inte kommer att bedrivas någon tillsyn enligt fiskelagstiftningen kopplat till bestämmelserna om odlingstillstånd. Denna typ av vattenbruksföretag omfattas redan i dag av tillsyn enligt miljölagstiftningen och av krav på egenkontroll. Även om förslagen skulle medföra viss utökad tillsyn enligt miljölagstiftningen, torde förslaget sammantaget medföra färre tillsynsbesök. Förslagen innebär därmed minskade kostnader för företagen. Denna typ av vattenbruksföretag står för den största delen av den totala vattenbruksproduktionen i Sverige.

De vattenbruksverksamheter som i dag behöver ansöka om odlingstillstånd men som varken är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet (kräftdjur- eller blötdjursuppfödningar samt mindre fiskuppfödningar som förbrukar mindre än 1,5 ton foder per år) bedöms med den nya ordningen få samma eller något ökade kostnader för att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet, för arbetskostnader för tillsyn samt för egenkontroll.

De verksamheter som i dag är tillståndspliktiga vattenverksamheter men som inte behöver ansöka om odlingstillstånd (t.ex. större odlingar av alger och uppfödningar av sjöpungar), bedöms få minskade kostnader för att upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet. För dessa verksamheter be-

döms dock arbetskostnaderna för tillsyn och egenkontroll vara jämförbara med de kostnader som företagen har i dag.

För de verksamheter som i dag är anmälningspliktiga vattenverksamheter men som inte behöver ansöka om odlingstillstånd (t.ex. mindre odlingar av alger och uppfödningar av sjöpungar), bedöms kostnaderna för att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet bli ungefär densamma som vad det kostar att upprätta en anmälan om vattenverksamhet. För dessa verksamheter bedöms det även bli jämförbara arbetskostnader för tillsyn och egenkontroll med den nya ordningen. De verksamheter som till följd av 11 kap 12 § miljöbalken inte är anmälningspliktiga vattenverksamheter kommer emellertid få ökade kostnader för att upprätta en anmälan om miljöfarlig verksamhet.

Verksamheter som bedrivs i anläggningar i vattenområden och som i dag kräver både odlingstillstånd och tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet (odlingar av blötdjur som inte är musslor) bedöms få minskade kostnader för att upprätta anmälan om miljöfarlig verksamhet med den nya ordningen. Dessa verksamheter bedöms även få minskade arbetskostnader för tillsyn.

Förslagen innebär även 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.

#### *Annan påverkan på företagen*

Vilken prövning som ska ske i dag beror till stor del på vilken organism som ska odlas eller födas upp. Förslagen innebär en mer enhetlig prövning av vattenbruk. Nya arter och odlingssätt kommer därför enklare att kunna inkluderas i prövningssystemet, vilket får anses främja innovation inom näringen och ökad diversifiering av arter som föds upp eller odlas. Genom att prövning av vattenbruksverksamhet enbart sker inom ramen för reglerna om miljöfarlig verksamhet finns inte någon risk för dubbelprövning eller att beslut som fattats enligt olika regelverk står i strid med varandra, vilket är positivt för företagen.

Förslagen medför sannolikt att handläggningstiderna i första instans kommer att minska för de verksamheter som tidigare krävt odlingstillstånd eller tillstånd för vattenverksamhet. Den tid som företagen sparar på att slippa sådana tillståndsförfaranden kan företagen i stället ägna åt den egna verksamheten. Det kan därmed medföra ökad lönsamhet för företagen och mer tid till att utveckla verksamheten.

För de verksamheter som tidigare omfattats av krav på tillstånd enligt bestämmelserna om vattenverksamhet kommer ändringen att medföra att kravet på processuell rådgivning inte längre kommer att ställas, vilket kan underlätta för vattenbrukare som vill starta en vattenbruksverksamhet.

Förslagen bedöms inte medföra några ytterligare kostnadsförändringar av betydelse än de minskade administrativa kostnader som redovisas ovan. Regeringen bedömer inte heller att förslagen kommer att medföra någon annan påverkan av betydelse på företagen utöver den som redan redovisats i detta avsnitt.

### *Konsekvenser för sysselsättningen och för konsumenter av vattenbruksprodukter*

Som framgår ovan kan den nya ordningen när det gäller miljöbedömning av vattenbruk medföra att det blir enklare, snabbare och billigare för företagen att starta vattenbruksanläggningar, framför allt fiskuppfödningar, jämfört med i dag. Detta leder förhoppningsvis till att fler personer vill starta vattenbruksverksamheter. Förslagen bedöms därför få positiv påverkan på den totala vattenbruksproduktionen i Sverige och det kan även medföra viss positiv påverkan på sysselsättningen, genom fler arbetstillfällen inom vattenbruksnäringen.

Om vattenbruksproduktionen ökar, kommer det i sin tur påverka konsumenterna genom ett ökat utbud av svenskproducerade vattenbruksprodukter. Vidare är företagets kostnader för tillstånd, anmälningar, tillsynsavgifter, m.m. en del av priset på t.ex. en fisk när den lämnar primärproducenten, varför viss prispåverkan kan tänkas ske.

#### **9.1.2 Förslaget om bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket**

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter som till viss del berör miljöhänsyn i vattenbruket med stöd av fiskelagstiftningen. Regeringen föreslår i avsnitt 7 att det i stället ska införas ett bemyndigande i miljöbalken att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket. Detta bemyndigande avser allt vattenbruk och alltså inte endast sådant som i dag omfattas av fiskelagstiftningens bestämmelser om odlingstillstånd, dvs. uppfödning av fiskar, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Samtliga vattenbruksföretag kommer således att beröras av förslaget, men konsekvenserna torde bli störst för de verksamheter som inte omfattas av Jordbruksverkets föreskrifter i dag. Det innebär att bl.a. verksamheter som odlar alger eller föder upp sjöpungrar kan få mer arbete med att anpassa verksamheterna till kommande föreskrifter än övriga verksamheter. Regeringen föreslår även att föreskrifterna ska 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.

Regeringen bedömer att föreskrifter om miljöhänsyn skulle kunna underlätta vid prövning och tillsyn enligt miljöbalken och kunna bidra till att prövningsprocessen blir mer effektiv och förutsägbar. Sådana föreskrifter kan även minska bedömningsutrymmet och därmed skriftväxlingen. Regeringen bedömer att förslaget därmed kan leda till minskade administrativa kostnader för företagen under prövningsprocesser och vid tillsyn.

## 9.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

### 9.2.1 Förslagen och bedömningarna angående prövning av vattenbruk

#### Länsstyrelserna

Regeringen föreslår i avsnitt 6 att kravet på odlingstillstånd enligt fiskelagstiftningen tas bort och i avsnitt 7 att anläggningar för vattenbruk undantas från kravet på tillstånd för vattenverksamhet. Regeringen bedömer vidare att vattenbruk som i dag omfattas av dessa krav som en huvudregel i stället bör vara anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet.

För länsstyrelsernas del medför detta främst att man inte längre kommer att ha några kostnader för prövning och tillsyn av odlingstillstånd. Utredningen uppskattar att detta innebär minskade kostnader om cirka tre till fyra och en halv årsarbetskraft eller cirka 3 000 000 kronor per år. Länsstyrelserna bedöms också få färre ärenden avseende tillstånd för vattenverksamhet samt överprövning av 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. Utredningen bedömer att den totala arbetsbelastningen avseende vattenbruk kommer minska med i storleksordningen 50–70 procent i förhållande till den tid som läggs ned i dag. Detta är kostnader som länsstyrelserna kommer besparas med förslagen.

#### Jordbruksverket

Förslagen medför att Jordbruksverket inte kommer att behöva lägga resurser på arbete med föreskrifter om odlingstillstånd eller om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut. Därtill behöver Jordbruksverket inte heller pröva överklagade beslut om odlingstillstånd. Enligt utredningen överklagades åtta beslut om odlingstillstånd till Jordbruksverket mellan januari 2020 och augusti 2023. Utredningen bedömer att besparingen för myndigheten understiger en årsarbetskraft, varför förslagen endast får ringa ekonomiska konsekvenser för Jordbruksverket. Kostnaderna får därför tas inom myndighetens ramanslag.

#### Kommunerna

I dag är fiskodlingar där mer än 1,5 ton men mindre än 40 ton foder förbrukas per år anmälningspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Det är den kommunala nämnden som enligt huvudregeln prövar anmälningarna. Övriga vattenbruksverksamheter omfattas inte av anmälningsplikten.

Regeringens bedömer i avsnitt 6 och 7 att vattenbruk som i dag omfattas av krav på odlingstillstånd eller tillstånd för vattenverksamhet i stället bör vara anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. För kommunerna kommer detta medföra fler ärenden om miljöfarliga verksamheter än i dag, både i fråga om anmälningar och tillsyn. Utredningen bedömer att det är svårt att uppskatta hur stor ärendeökningen blir för kommunerna. Detta torde även

variera stort mellan landets kommuner, bl.a. till följd av olika biologiska förutsättningar för olika typer av vattenbruk. Utredningen bedömer vidare att motsvarande tillsyn som bedrivits enligt fiskelagstiftningen i stället kommer ske enligt miljölagstiftningen, dvs. med en tidsåtgång om cirka 3–12 timmar per tillsynsbesök.

En utvidgning av anmälningsplikten innebär en inskränkning i det kommunala självbestämmandet. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (se 14 kap. 3 § regeringsformen). Regeringen konstaterar att även om anmälningsplikten utökas till att gälla fler typer av vattenbruk är uppgiften inte helt ny för kommunerna, eftersom många fiskodlingar som huvudregel redan anmäls dit. Bedömningen avseende odling eller uppfödning av andra vattenlevande organismer är inte väsensskild jämfört med den bedömning som görs för fiskodlingar. Regeringen anser därför att en utvidgning av anmälningsplikten har begränsade effekter på det kommunala självstyret. Inskränkningen får därför anses vara godtagbar utifrån syftet att bl.a. undvika dubbelprövningar och skapa en mer ändamålsenlig prövning av vattenbruksverksamheter.

Kommunerna har möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter. Utredningen bedömer att en utökning av anmälningsplikten avseende vattenbruket därför skulle bli kostnadsneutral för kommunerna. *Sveriges Kommuner och Regioner* delar inte denna bedömning utan påtalar att de flesta kommuner inte har full kostnadstäckning för sin myndighetsutövning inom bl.a. miljöskydd. Organisationen anser därför att kommunerna behöver kompenseras för kostnader som inte helt kan finansieras med avgifter i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Som framgår av avsnitt 9.1.1 är vattenbruksnäringen i Sverige alltjämt förhållandevis liten varför ärendeökningen, i vart fall inledningsvis, inte bör bli allt för omfattande. Regeringen bedömer därför att kommunernas kostnader inte kommer att påverkas i någon större omfattning. Eftersom kommunerna har möjlighet att finansiera sina kostnader med avgifter för prövning och tillsyn bedömer regeringen att det inte finns behov av ytterligare finansiering.

## **Domstolarna**

Genom en mer enhetlig prövning av vattenbruk minskar risken för att samma frågor hanteras i olika överprövningar hos olika myndigheter och i skilda domstolsslag.

Om kravet på odlingstillstånd tas bort kommer förvaltningsrätten inte att hantera några överklaganden rörande sådana tillstånd. Enligt utredningen överklagades åtta beslut avseende odlingstillstånd till Jordbruksverket mellan januari 2020 och augusti 2023 och tre av dessa beslut överklagades i sin tur till förvaltningsrätten. Förslaget innebär därför att förvaltningsrätterna kommer få ett fåtal färre mål att hantera.

Förslaget om att undanta alla anläggningar för vattenbruk från kravet på tillstånd för vattenverksamhet samt bedömningen att fler vattenbruk bör vara anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet får viss påverkan på mark- och miljödomstolarna. Det kommer bli färre mål om tillstånd till vattenverksamhet, men sannolikt fler mål där domstolen överprövar länsstyrel-

sens beslut i fråga om miljöfarlig verksamhet. Detta kommer i sin tur att påverka Mark- och miljööverdomstolen på motsvarande sätt. Regeringen bedömer sammantaget att kostnaderna för domstolarna inte kommer att påverkas i någon större omfattning.

### **9.2.2 Förslaget om bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket**

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ges rätt att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket. *Havs- och vattenmyndigheten* tillstyrker att myndigheten får detta bemyndigande, men bedömer att arbetet med att ta fram föreskrifter kommer bli tidskrävande och dessutom kan föranleda vägledningsbehov.

Regeringen bedömer att förslaget om bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket kommer leda till marginellt ökade kostnader för den myndighet regeringen vidarebefordrar bemyndigandet till. Dessa kostnader kan finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

## **9.3 Konsekvenser för miljön**

Regeringen konstaterar i avsnitt 6 att de frågor som bedöms i ett ärende om odlingstillstånd också kan bli föremål för bedömning inom ramen för miljölagstiftningen. Konsekvenserna för miljön kan emellertid variera beroende på vilka krav som gäller för respektive typ av vattenbruk i dag.

För de verksamheter som redan i dag omfattas av krav på tillstånd enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet (fiskuppfödningar som förbrukar mer än 40 ton foder per år) kan regeringen inte se att förslaget att ta bort kravet på odlingstillstånd får några större konsekvenser för miljön. Det görs en ingående prövning av verksamhetens påverkan på miljön inom ramen för tillståndsprövningen enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet.

När det gäller verksamheter som i dag är anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter (fiskuppfödningar som förbrukar mer än 1,5 men mindre än 40 ton foder per år) ska verksamhetens miljöpåverkan bedömas inom ramen för anmälningsförfarandet och tillsynsmyndigheten 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 kräftdjur och vattenlevande blötdjur men även miljön i övrigt är frågor som ska bedömas inom ramen för en anmälan om miljöfarlig verksamhet. Utredningen bedömer att detta sannolikt inte beaktats 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 försämrats något om odlingstillståndet tas bort. Regeringen bedömer emellertid i likhet med utredningen att förslagen inte kommer medföra att det ställs lägre krav på verksamheterna ur ett materiellt hänseende. Kommunerna kommer även att kunna skicka remisser till länsstyrelserna i anmälningsärenden, vilket medför att eventuellt förbisedda aspekter som hade ingått i länsstyrelsens odlingstillståndsprövning kan belysas. Regeringen bedömer att detta, tillsammans med förslaget om



bemyndigande att meddela föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket, minskar risken för försämring av miljöskyddet.

För de verksamheter som i dag inte omfattats av krav på tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet (kräft- eller blötdjursuppfödningar samt mindre fiskuppfödningar som förbrukar mindre än 1,5 ton foder per år) kan en positiv påverkan på miljön förväntas när det gäller de frågor som ska ingå i prövningen enligt de allmänna hänsynsreglerna. Genom den föreslagna förändringen kommer 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 krävs. Regeringen bedömer att en sådan förändring skulle kunna främja en hållbar utveckling av vattenbruket.

För de verksamheter som i dag omfattas av krav på tillstånd till vattenverksamhet men som i stället kommer att bli anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter (t.ex. större odlingar av alger och uppfödningar av sjöpungrar) 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. Tillsynsmyndigheten 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. Om vattenbruk 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, 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 (t.ex. mindre odlingar av alger och uppfödningar av sjöpungrar) kan regeringen inte se någon större påverkan när det gäller miljöskyddet. Verksamheten ska även fortsättningsvis prövas gentemot de allmänna hänsynsreglerna innan den får inledas.

Genom att all bedömning av en vattenbruksverksamhets miljöpåverkan görs enligt miljöbalken bedöms det bli en bättre samordning och kraven på vattenbruksverksamheterna bli mer likartade. Sannolikt ökar även kompetensen över tid hos de berörda myndigheterna och verksamhetsutövarna. Förutsebarheten 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 följd effekter i form av bättre och mer ändamålsenliga krav ur miljösynpunkt, samtidigt som det ger större förutsägbarhet för verksamhetsutövarna.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att förslagen inte kommer medföra negativa konsekvenser för miljön.

## 9.4 Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Regeringen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten.

## 10 Författningskommentarer

### 10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

#### 11 kap.

**11 §** Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för

1. vattentäkt för en 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 innehåller vissa undantag från tillståndsskyldigheten för vattenverksamhet.

Ändringen i *andra punkten* innebär att undantaget utvidgas till att omfatta inte bara utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur, utan även utförande av anläggningar för odling och uppfödning av andra vattenlevande organismer. Detta innebär att det inte längre kommer att krävas tillstånd till vattenverksamhet för uppförande av anläggningar för odling och uppfödning av t.ex. alger och sjöpungrar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

#### 12 kap.

##### Miljöhänsyn i vattenbruket

**10 a §** *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket som avser*

1. *begränsningar när det gäller vilka organismer som får födas upp eller odlas i olika vattenområden, eller*
2. *försiktighetsmått vid uppfödning eller odling.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket som avser begränsningar när det gäller vilka organismer som får födas upp eller odlas i olika vattenområden, eller försiktighetsmått vid uppfödning eller odling.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

#### 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 markavvattningsom

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 § eller 12 kap. 10 eller 10 a § 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 innehåller bestämmelser om i vilken utsträckning tillstånd har rättskraft.

I *första stycket* görs ett tillägg som innebär att även föreskrifter som meddelats med stöd av 12 kap. 10 a § miljöbalken, dvs. föreskrifter om miljöhänsyn i vattenbruket som avser begränsningar när det gäller vilka organismer som får födas upp eller odlas i olika vattenområden eller försiktighetsmått vid uppfödning eller odling, kan begränsa ett tillstånd enligt balken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

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

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

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utmärkning och märkning av bl.a. fiskeredskap.

Ändringen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer inte längre ges rätt att meddela föreskrifter om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut. Därutöver görs vissa språkliga ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

### 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 *ska* få sättas ut eller flyttas.

Paragrafen innehåller vissa bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ändringen innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer inte längre ges rätt att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få odlas. Därutöver görs en språklig ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

**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 det* inte dömas till ansvar.

Paragrafen anger att vissa överträdelser av fiskelagen sanktioneras med böter.

Ändringen innebär att det inte längre är straffbart att odla fisk utan tillstånd. Därutöver görs en språklig ändring.

# Sammanfattning av delbetänkandet Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk (SOU 2023:74)

## Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag 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 förändringar 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 regeltillämpning 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. Utredningen 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.

## 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 miljöpåverkan 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 prövning, tillsyn, offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Utredningen har konstaterat att det kopplat till prövning 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. Prövningarna 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 prövningar 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 myndig-

heterna skulle innebära att tillsynen och kontrollen blir effektivare samt att det blir en ökad acceptans och ett ökat förtroende för myndigheterna. Bilaga 1

## Förenklade förutsättningar för vattenbruk

### 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 uppfödning- eller odlingsförhållanden samt uppfödning- 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 miljös 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 rättteggångskostnader och i fråga om överprövning. Bilaga 1

### **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 miljöpåverkan 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 tillståndsrättskraft.

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 tillståndsrättskraft.

## **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](http://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 § djurskyddsförordningen (2019:66).

Detta ska regleras i den föreslagna förordningen om vattenbruk.

Enligt utredningens uppfattning bör vägledningarna och informationen kunna bidra till att prövningarna blir mer effektiva och förutsebara för verksamhetsutövarna och bidra till en likartad regeltillämpning. 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 prövningar som kan medföra en stor administrativ börda för den som vill starta en vattenbruksverksamhet. I vägledningen och informationen bör även 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. 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. Informationen i vägledningen behöver samordnas med informationen i de digitala tjänsterna på [verksamt.se](http://verksamt.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 prövningar 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 tillsyns- 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 rättsäker 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 prövningar och om samverkan och stöd vid prövning, 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 dubbelprovning 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 provning 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 tillsyn 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, vägledning 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 odlingstillstånd, ändringar i miljölagstiftningen, rådets förordning (EG) nr 708/2007, en digital kontaktpunkt samt vägledning 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 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 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. Bilaga 1

## Ikraftträdande

Utredningens förslag föreslås 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. 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.

## Betänkandets lagförslag

### 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 § 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 en- eller tvåfamiljsfastighets eller jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning,

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

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

#### **12 kap.**

##### *Miljöhänsyn i vattenbruket*

##### *10 a §*

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

##### *10 b §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela*



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

*2. försiktighetsmått för uppfödning eller odling.*

## **24 kap.**

### 1 §<sup>3</sup>

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 § 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 åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

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.

även godkännande av arbeten eller

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2021:876.

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

---

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.

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 §<sup>4</sup>

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.

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.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1995:1388.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk (SOU 2023:74) lämnats av Arjeplogs kommun, De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige, Domstolsverket, Fiskekommunerna, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Härnösands kommun, Kammarrätten i Göteborg, Karlshamns kommun, Kramfors kommun, Kristianstads kommun, Krokoms kommun, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skånes län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Matfiskodlarna, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Regelrådet, Statens jordbruksverk, Statskontoret, Strömsunds kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenskt vattenbruk och sjömat, Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, Varbergs kommun, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Åklagarmyndigheten och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Dals-Eds kommun, Hudiksvalls kommun samt Sundsvalls kommun har avstått från att yttra sig.

Svar har inte kommit in från Gävle kommun, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Hylte kommun, Jönköpings kommun, Landsbygdsnätverket, Lantbrukarnas riksförbund, Lomma kommun, Mora kommun, Nationellt kompetenscentrum för vattenbruk, Orusts kommun, Sjömatfrämjandet, Skurups kommun, Sollefteå kommun, Sotenäs kommun, Storumans kommun, Sunne kommun, Säffle kommun, Sölvesborgs kommun, Timrå kommun, Umeå kommun, Vilhelmina kommun, Världsnaturfonden samt Åre kommun.