



Jordbruksverkets förslag på förenklingar för vatten- bruksnäringen 2011

Daniel Melin och Malin Skog



Baltic Sea Region
Programme 2007-2013

Part-financed by the European Union (European Regional Development Fund and European Neighbourhood and Partnership Instrument)

AQUABEST





Finnish Game and Fisheries Research Institute, Helsinki
2014

ISBN 978-952-303-107-4

Reports of Aquabest project 21 / 2014

Jordbruksverkets förslag på förenklingar för vattenbruks- näringen 2011

Daniel Melin och Malin Skog
Jordbruksverket

Description

Authors Daniel Melin och Malin Skog		
Title Proposals from the Swedish Board of Agriculture: simplifications to enable development of Swedish aquaculture		
Year 2014	Pages 20	ISBN 978-952-303-107-4
Abstract <p>The proposals in the report 'Det växande vattenbrukslandet' (Growing aquaculture country, SOU 2009:26) have been the base in the work of the Swedish Board of Agriculture for simplifications and improvements for aquaculture administration. This paper describes the problems perceived as the worst and gives proposals how most of these could be resolved.</p> <p>The identified problems are unreasonable monitoring costs, lack of public control of epidemic diseases, uncertainties in the interpretation of environmental law in aquaculture, difficulties in finding suitable farming sites, problems in starting aquaculture in coast protection zones and finally the lack of aquaculture definition in the national legislation.</p> <p>The proposals for solutions include a clearer link between the extent and costs of monitoring, consolidation of aquaculture permit considerations and environmental control and monitoring into fewer county administrations, inclusion of farming areas in detailed and master plans of municipalities, using of coherent methods for localizing suitable farming areas and facilitation for aquaculture in the coast protection legislation.</p> <p>Furthermore, The Swedish Board of Agriculture proposes inclusion of the following definition into the legislation: Feeding or cultivation of water organisms with methods aimed at increase the production over the natural capacity and when the organisms become property of one or more physical or juridical persons during the cultivation or even the harvest.</p>		
Keywords Problems, solutions, aquaculture, Sweden, simplifications, legislation		
Publications internet address http://www.aquabestproject.eu/reports.aspx		
Contact daniel.melin@jordbruksverket.se malin.skog@jordbruksverket.se		
Additional information		

Beskrivning

Författare Daniel Melin och Malin Skog		
Titel Jordbruksverkets förslag på förenklingar för vattenbruksnäringen 2011		
År 2014	Antal sidor 20	ISBN 978-952-303-107-4
Sammandrag		
<p>I arbetet med att ta fram förenklings- och förbättringsförslag för vattenbruksnäringen har Jordbruksverket använt sig av utredningen Det växande vattenbrukslandet (SOU 2009:26). Här beskrivs de problem som näringen upplever som störst. Jordbruksverket har tagit fasta på dessa problem och ger i denna rapport förslag på hur flera av dessa kan lösas.</p> <p>De problem som har identifierats är orimliga tillsynskostnader, brister i tillsyn och kontroll, avsaknad av offentlig smittskyddskontroll, osäkerhet om hur miljöbalken ska tolkas när det gäller vattenbruk, svårt att hitta lämpliga odlingsområden, svårt att starta odling inom strandskyddat område och att det saknas en definition av vattenbruk i den nationella lagstiftningen.</p> <p>Bland Jordbruksverkets lösningsförslag återfinns bl.a. att det ska finnas en tydligare koppling mellan tillsynens omfattning och kostnaden för tillsynen, att ansvaret för handläggning, kontroll och tillsyn av vattenverksamheter koncentreras till ett mindre antal länsstyrelser, att nya odlingsområden ska skrivas in i de kommunala detalj- och översiktsplanerna, att kommunerna använder sig av en enhetlig metod för lokalisering av lämpliga odlingsområden och att lättnader för vattenbruksverksamhet införs i strandskyddslagstiftningen.</p> <p>Jordbruksverket föreslår vidare att följande definition av vattenbruk införs i lagstiftningen: Uppfödning eller odling av vattenorganismer med metoder som är avsedda att öka produktionen av dessa organismer utöver miljöns naturliga kapacitet och där organismerna förblir en eller flera fysiska eller juridiska personers egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptagningen.</p>		
Nyckelord Problem, lösningar, vattenbruk, Sverige, förenklingar, lagstiftning		
Publikationen nätaadress http://www.aquabestproject.eu/reports.aspx		
Kontaktuppgifter daniel.melin@jordbruksverket.se malin.skog@jordbruksverket.se		
Tilläggsuppgifter		

Innehåll

Description	4
Beskrivning	5
1. Inledning	7
2. Identifierade problem och lösningsförslag	7
2.1. Orimliga tillsynskostnader	8
2.2. Förenklad och förbättrad tillsyn	12
2.3. Offentlig smittskyddskontroll av vattenbruket	15
2.4. Handläggningsprocesser vid prövning och utökning av odlingstillstånd	16
2.5. Svårigheten med att hitta lämpliga odlingsområden	17
2.6. Svårt att starta odling inom strandskyddat område	18
2.7. Definition av vattenbruk i nationell lagstiftning	19

1. Inledning

Den 1 juli 2011 var ett viktigt datum för fiskefrågorna i Sverige. Inte bara för fisket utan även för vattenbruket. Då upplöstes nämligen Fiskeriverket och ansvaret för de nationella fiske- och vattenbruksfrågorna överfördes till Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket.

Jordbruksverket fick ta över det nationella ansvaret för den europeiska fiskerifonden och för frågor om utvecklingen av fritidsfiske och fiskenäring och vattenbruk. Jordbruksverket är numera främjandemyndighet för yrkesfisket, fritidsfisket, fisketurismen och vattenbruket.

HaV fick i uppdrag att vara förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av hav, sjöar och vattendrag.

Jordbruksverkets uppdrag att främja fisket och vattenbruket förutsätter att verksamheterna bedrivs så att levande akvatiska resurser nyttjas på ett miljömässigt hållbart sätt, vilket är Havs- och vattenmyndighetens uppdrag att säkerställa. De båda myndigheternas uppdrag på fiskets och vattenbrukets område sammanfaller således, varför samverkan är mycket viktig.

I sin roll som främjande myndighet har Jordbruksverket, utöver föreliggande förslag för förenklingar för vattenbruksnäringen, även tagit fram en nationell strategi för hur näringen ska utvecklas till år 2020. I strategin "Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar" pekas en vision och 13 mål ut som viktiga för näringen. Strategin har tagits fram i bred samverkan med bransch, forskning, intresseorganisationer och myndigheter.

De identifierade problem som presenteras i föreliggande förslag har tillsammans med de hinder och möjligheter som identifieras i utredningen Det växande vattenbrukslandet (SOU 2009:26) varit viktiga att beakta under framtagandet av strategin och är fortsatt viktiga att beakta under det pågående arbetet med framtagandet av en nationell handlingsplan för vattenbrukets utveckling.

2. Identifierade problem och lösningsförslag

I arbetet med att ta fram förenklings- och förbättringsförslag för vattenbruksnäringen har Jordbruksverket använt sig av utredningen Det växande vattenbrukslandet (SOU 2009:26). Här beskrivs de problem som näringen upplever som störst. Jordbruksverket har tagit fasta på dessa problem och ger förslag på hur flera av dessa kan lösas.

Jordbruksverket har också haft en arbetsgrupp till sin hjälp, bestående av länsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, Boverket och Lars-Ove Eriksson (SLU). Jordbruksverket har också haft en referensgrupp med representanter från näringen, samt en hearing där synpunkter har inhämtats.

Tre av förslagen: Förenklad och förbättrad tillsyn, Orimliga tillsynskostnader och Förbättrade handläggningsprocesser vid provning och utökning av odlingstillstånd, är hårt knutna till varandra då avgifterna för tillsyn ska bekosta handläggningen vid all provning av vattenbruksverksamhet. Detta innebär att vid koncentrerad tillsyn till ett län måste även handläggning koncentreras till samma län. Om tillsyn och handläggning länkas samman ska den aktuella länsstyrelsens kostnad för tillsyn och handläggning justeras i det årliga ramanslaget. Följs vårt förslag av ny tillsynsavgift är det möjligt att räkna ut hur mycket ramanslaget ska justeras för att täcka kostnaderna för länsstyrelsen som tar på sig ansvaret.

Nedan beskrivs de problem som vattenbruksföretagen upplever och en lösning presenteras. Observera att de förslagen redovisades för regeringen under 2011, varför vissa förenklingar har genomförts till dags dato. Om så är fallet redovisas dessa som noteringar i fet, kursiv stil sist under respektive rubrik.

2.1. Orimliga tillsynskostnader

Problem

Avgifterna för den tillsyn och kontroll som sker hos företagarna upplevs idag vara orimligt höga.

Bakgrund

Tillsynsavgiften för vattenbruk anges i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Avgifterna anges för de olika verksamheter som beskrivs i bilagan, avdelning 1 till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Tillsynsavgiften för kontroll enligt fiskeri-, djurskydds- och livsmedelslagstiftningen är densamma som för annan animalieproduktion, och kommer inte tas upp i diskussionen.

Tillsynsavgiften ska täcka kostnaden för tillsynen samt länsstyrelsens kostnad för provning av tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken samt för bedömning av nödvändig miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Dagens tillsyn hos företag inom sektorn för primärproduktion ska vara finansierad genom avgifter. Särskild hänsyn ska tas till små- och medelstora företags möjlighet att bära kostnaderna för tillsynen enligt EU- rådets förordning 882/2004¹.

Den legala grunden för att ta ut tillsynsavgift ges i förordningen om avgifter för provning och tillsyn. I bilagan, under "Avgifter enligt 2 kap. för tillståndspliktiga verksamheter", punkten 5.10, fastställs taxor för fiskodling. De årliga avgifterna för fiskodling uppgår till 120 kronor per ton nettoproduktion och år, om det är länsstyrelsen som utför tillsynen. Överlåter länsstyrelsen tillsynen till kommunen tar kommunen en tillsynsavgift på den faktiska kostnaden, dvs. arbetad tid, resor osv, samt en kostnad på 40 kronor per ton nettoproduktion och år. Avgiften som länsstyrelsen debiterar för sin miljötillsyn är förordningsstyrd men kommunerna är till viss del fria att sätta sin egen tillsynsavgift. Kommunernas tillsynsavgift tillfaller även den egna kommunen medan länsstyrelsens avgift går direkt in i den centrala statskassan.

Tillsynskostnaden för fiskodling är linjär utan tak vilket lett till mycket höga tillsynskostnader. För jordbruksverksamhet som är tillståndspliktig enligt punkterna 1.10 och 1.11 i bilagan till förordningen (1998:899) ska avgiften betalas med 3 000 kronor till länsstyrelsen eller 1 300 kronor till kommun.

Tillsynskostnaden 120 kr per ton nettoproducerad fisk och år bestämdes under 1980-talet. En linjär tillsynskostnad ansågs vara mest rättvist. Och baserade sig på en hypotetisk maxproduktion motsvarande 150 ton per år. Sveriges största fiskodling på 80-talet producerade cirka 100 ton per år och tillsynskostnaden var då cirka 12 000 kr vilket ansågs vara en rimlig kostnad.

¹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) Nr 882/2004 av den 29 april 2004, om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd

I skrivande stund pågår en revision av förordningen som reglerar tillsynskostnaderna, *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, PM, Dnr 716-523-08 Rt*. Enligt miljödepartementet ska arbetet slutföras under hösten och vintern 2011. I förslaget till ändring av förordningen (1998:940) har fiskodlingens avgift endast omvandlats från ton nettoproducerad fisk till ton använt foder vilket får till följd att avgiften höjs ytterligare med cirka 15 % då 1 kg fisk förbrukar cirka 1,1- 1,2 kg foder.

Idag

- är avgiften för miljötillsyn på fiskodling inte relaterad till kostnaden för tillsynen,
- har djurhållning inom jordbruket fortfarande en maxtaxa på 3 000 kr för miljötillsyn.
- är tillsynskostnaden för en fiskodling på 1 000 ton, 120 000 kr per år,
- finns det odlingstillstånd på över 3 000 ton i Sverige och utvecklingen går mot ännu större tillstånd.

I förordningen om miljöfarlig verksamhet, bilagan under Jordbruk definieras begreppet djurenhet (DE). DE är ett mått på djurhållning och beror på att många djur producerar mycket gödsel som kan påverka miljön. För andra djurarter "motsvaras en DE av det antal djur som har en årlig sammanlagd avsöndring motsvarande 100 kg kväve (N) eller 13 kg fosfor (P) i färskt träck eller urin".

I revisionen av förordningen om avgifter och tillsyn föreslår Naturvårdsverket att all djurhållning enligt bilagan 1.10 dvs. jordbrukets djurhållning, ska ges ett avgiftssystem där anläggningar på mer än 1 600 djurenheter ska betala 80 x 400 kr dvs. 32 000 kr. Det innebär cirka 10 gånger den tidigare avgiften för jordbruket. Detta föreslås bli det framtida taket för vad jordbruket ska betala i tillsynsavgift för sin djurhållning!

I utredningen *Det växande vattenbrukslandet* finns på sidan 71 en figur, 3:1, som visar det beräknade utsläppet av kväve (N) och fosfor (P) per producerat ton fisk och år motsvarar 50 respektive 7 kg. Enligt definitionen ovan motsvarar således en DE två ton producerad fisk. Det betyder att 1 000 ton producerad fisk släpper ut lika mycket N och P som 500 ton lantbruksdjur men har 117 000 kr högre tillsynskostnad.

Den svenska vattenbruksnäringen har vid flera tillfällen påpekat att nuvarande system för avgifts-taxor är oproportionerligt i jämförelse med annan djurproduktion och att den dessutom är betydligt högre än vad de ansvariga myndigheterna har i faktisk kostnad för att utöva tillsynen, vilket är själva motivet för denna avgift.

Som jämförelse kan nämnas tillsynsavgiften för en anläggning med framställning av pappersmassa av trä eller andra fibrösa material eller av mer än 10 000 ton returfiber massa per år är. Om produktionen är mer än 300 000 ton sulfat- och sulfatmassa per år och verksamheten har blekeri är tillsynsavgiften 250 000 kr om länsstyrelsen utför tillsynen. Detta motsvarar ca 70 % av kostnaden för tillsynen av en 3 000 tons fiskodling. Om det istället är kommunen som utför tillsynen på pappersanläggningen är tillsynsavgiften 87 000 kr eller knappt 25 % av avgiften för en 3 000 tons odling.

Lösning 1

Vi föreslår att tillsynsavgiften ska

- ha en tydligare koppling till tillsynens omfattning och kostnaden för tillsynen
- finansiera de faktiska kostnader som länsstyrelsen eller kommunen har för prövning och tillsyn.

Vi föreslår att avgiftsmodellen ska vara sådan att

- den uppfattas som rättvis, konkurrensneutral och enkel att förstå för den som betalar,
- avgiften är förutsägbar för företagen,
- företagen ges ett klart incitament till att undvika eller minska uppkomsten av onödiga kostnader i samband med tillsynen. Onödiga kostnader kan vara brister i egenkontroll och dokumentation av denna som kräver extra uppföljning av myndigheterna,
- den baseras på faktiska kostnader för tillsynen samt på en riskklassificering av företaget,
- företaget kan påverka storleken på avgiften genom att påverka sin riskklassificering eftersom grunderna för denna bygger på hur väl företagaren sköter egenkontrollen och arbetar förebyggande,
- visa att företag som ger bra tillsynsunderlag eller betraktas som "lågriskverksamhet" får tillsynsbesök mer sällan än andra.

Förslag till ändring av lydelse i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, bilagan

Avgifter enligt 2 kap. för tillståndspliktiga verksamheter

FISKODLING M.M.

5.10 För en verksamhet som är tillståndspliktig enligt punkt 5.10 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska avgiften betalas med 120 kronor per ton nettoproduktion (L) eller 40 kronor per ton nettoproduktion (K).

Ändras till

FISKODLING M.M.

5.10 För en verksamhet som är tillståndspliktig enligt punkt 5.10 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska avgiften betalas med kostnaden för antalet djurenheter DE enligt samma bilaga, avdelning 1, JORDBRUK.

Vi föreslår att djurhållning med lika miljöpåverkan ska bedömas på samma sätt. Produktion av fågel, gris, ko och fisk påverkar miljön bland annat genom ett visst näringsläckage. Skillnaden mellan produktion av lantbrukets djur och fisk är att stallgödsel från lantbruket sprids över landareal och det sker en viss retention av näringsämnen innan dessa hamnar i recipienten. I en fiskodling sker ingen retention utan näringen hamnar direkt i recipienten. Hur stor retentionen är vid spridning av stallgödsel beror av flera faktorer, exempelvis tidpunkt för spridning, jordart och avstånd till recipienten. Trots att ingen retention sker av näringsämnen från en fiskodling varierar näringspåverkan på närmiljön beroende på var odlingen har placerats.

Det finns idag ingen schablon framtagen för hur mycket kväve och fosfor från en DE inom lantbrukets djurhållning som faktiskt når recipienten.

Jordbruksverket anser att även fiskodlingens tillsynsavgift ska baseras på DE och ha samma avgift som lantbruket där två ton fisk utgör en djurenhet.

Producerad fisk (ton)	Djurenheter (DE)	Avgiftsnivå	Avgiftsfaktor (kr)
3 200 –	1 600	80	400
1 600 – 3 200	800-1 599	60	400
800 – 1 600	400-799	40	400
100 – 800	50-399	20	400
0 – 100	0-49	10	400

Figur 1. Avgiftsnivån ska multipliceras med avgiftsfaktorn 400 kr per DE för att få fram aktuell tillsynsavgift.

Detta innebär att en 1 000 tons fiskodling skulle betala en avgift på 40 multiplicerat med 400, dvs. 16 000 kr. Detta anser vi är rimligt i förhållande till förväntad nedlagd tid på miljötillsyn och tillståndsprövning. Det är också jämförbart med den modell som föreslås gälla för jordbrukets djurhållning. I tillägg till ny avgiftsmodell för fiskodling ska företagen riskklassificeras. Vi föreslår att företag som har en god egenkontroll ges en lägre riskklassificering vilket leder till färre besök samt en lägre tillsynskostnad. Exakt hur en riskklassificering ska se ut är något som Jordbruksverket kommer arbeta fram tillsammans med näring, berörda myndigheter och kontrollorgan.

Jordbruksverket anser att näringen ska bära sina egna tillsynskostnader och handläggningskostnader för tillstånd om det inte finns synnerliga skäl. Nuvarande avgiftskonstruktion är föråldrad och är inte i samklang med de avgifter som tas ut inom andra områden som djurskydd, foder och livsmedelskontroll. Nuvarande system hämmar tillväxten och upplevs som orättvis. Med ett incitament som riskklassificering där lägre riskklass ger färre besök sporrar företagen att bli bättre och i stället för att betala avgifter kan man investera i ny teknik som ökar företagets miljö- och djursäkerhet och ytterligare kan sänka riskklassen.

Lösning 2

Jordbruksverket anser det viktigt att snarast komma till rätta med de orimliga tillsynskostnaderna. Verket förordar den ovan beskrivna lösning 1, men har tagit fram ett förslag baserat på dagens utformning av förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Jordbruksverket bedömer att följande nivåer för tillsynsavgiften är rimliga.

Jordbruksverket föreslår följande lydelse av bilagan

Avgifter enligt 2 kap. för tillståndspliktiga verksamheter

FISKODLING M.M.

5.10 För en verksamhet som är tillståndspliktig enligt punkt 5.10 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska avgiften betalas med

1. 32 000 kronor (L) eller 28 000 kr (K), om produktionen är baserad på mer än 3 840 ton foder per år.
2. 24 000 kronor (L) eller 21 000 kronor (K) om produktionen är baserad på mindre än 3 840 ton foder per år.
3. 16 000 kronor (L) eller 14 000 kronor (K) om produktionen är baserad på mindre än 960 ton foder per år.
4. 8 000 kronor (L) eller 7 000 kronor (K) om produktionen är baserad på mindre än 120 ton foder per år.

Notering: Förslaget om att komma tillrätta med orimliga tillsynskostnader har lösts genom att föra in följande i Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken: 5.10 För en verksamhet som är tillståndspliktig enligt punkt 5.10 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska avgiften betalas med 120 kronor per ton nettoproduktion (L) eller 40 kronor per ton nettoproduktion (K). Den totala avgiften ska dock inte uppgå till mer än 70 000 kronor.

2.2. Förenklad och förbättrad tillsyn

Problem

Den tillsyn som görs hos vattenbruksföretagen sker idag enligt flera olika lagstiftningar. Hur tillsynen görs hos företagaren varierar mellan olika län och många företagare upplever att kompetensen hos de olika tillsynspersonerna varierar. Företagen vill ha en bättre återkoppling från tillsynen, lika bedömningar mellan länen och en högre kompetens förande vattenbruk bland tillsynsutövarna.

Bakgrund

Kommunen är tillsynsmyndighet över anmälningspliktiga vattenbruksanläggningar med nettoproduktion på mindre än 40 ton per år. De är även tillsynsmyndighet över livsmedelslagstiftningen i samband med slakt om företaget slaktar mindre än 250 ton fisk per år.

Länsstyrelsen utövar tillsyn för tillståndspliktiga vattenbruksanläggningar med en nettoproduktion över 40 ton per år, både enligt fiskerilagstiftningen och miljölagstiftningen. Länsstyrelsen är även tillsynsmyndighet för djurskyddet vid odlingarna samt enligt livsmedelslagstiftningen och de övergripande EU-bestämmelserna för primärproduktionsledet fram till och med slakt. Vad gäller miljöbalkstillsynen för tillståndspliktiga anläggningar kan den överlåtas till kommunen. Livsmedelsverket är den myndighet som utför tillsyn enligt livsmedelslagstiftningen om slaktvolymen överskrider 250 ton/år.

En odling kan därmed besökas av flera olika personer med olika tillsynsansvar och med varierande kunskap om hur verksamheten fungerar. I *Det växande vattenbrukslandet* beskrivs näringens syn på tillsynen.

Näringen anser att

- kompetensen hos tillsynspersonen är för låg,
- verksamhetsutövaren själv får undervisa tillsynspersonen i fiskodling,
- verksamhetsutövaren inte har något utbyte av tillsynen eftersom denne inte får någon återkoppling,
- tillsynen inte leder till någon utveckling av företagets miljöarbete.

Vid en rundringning till de olika länsstyrelserna och i utredningen beskriver länsstyrelsen att några av skälen till detta är att:

- tillsynen av vattenbruksanläggningar inte är högt prioriterad, oavsett om det är länsstyrelsen eller kommunen som utför den,
- näringen är relativt ny och tillsynsmyndigheten har varierande kunskap om verksamheten,
- länsstyrelserna och kommunerna har inte de resurser som krävs för att göra en bra tillsyn och hålla en hög kompetens hos tillsynspersonerna,
- på grund av det låga antalet odlingar är det svårt för respektive länsstyrelse att arbeta upp och bibehålla kompetens inom tillsynsarbetet,

- de centrala myndigheterna har i vissa fall inte tagit fram vägledningsdokument för hur tillsynen ska utföras och i andra fall finns tillsynsvägledning, vilken dock inte är uppdaterad.

Dessa faktorer sammantaget har gjort att tillsynen och bedömningarna kan variera mellan olika län och kommuner. Bristen på gemensamma vägledningsdokument har lett till både att näringen och tillsynsmyndigheten (kommun eller länsstyrelse) upplever en osäkerhet kring hur tillsynen ska utföras. Behovet av en mer nationellt sammansvetsad tillsynsverksamhet där centrala myndigheter tar ett större ansvar är stort.

Lösning 1

I rapporten *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28) beskrivs hur kärnverksamheter kan koncentreras för att samla ansvaret till ett mindre antal länsstyrelser. Koncentration innebär att dessa länsstyrelser fullgör verksamheten även i andra län än det egna. Syftet med en ökad koncentration och samordning är att åstadkomma en högre effektivitet och att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet. Utredningen finner att det är motiverat att koncentrera verksamheter som kännetecknas av

- behovet av likformigt utförande (jämfört med en verksamhet som bör anpassas efter länets förutsättningar)
- begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet
- begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen
- låg besöksfrekvens
- få externa besök
- begränsat behov av lokalkännedom
- liten omfattning och hög komplexitet

Utredningen har inte analyserat en verksamhet som just vattenbruk men vi anser att kriterierna ovan passar väl in och att vattenbrukstillsyn bör kunna koncentreras. För de areella näringarna anser utredningen att det är lämpligt att koncentrera bitillsyn, men "Flera grupper i tabellen är mycket heterogena och förslagen omfattar inte riktigt all verksamhet som kan rymmas inom vissa grupper. Bland annat avser förslagen ifråga om verksamhet 208 inte länsstyrelsernas uppgifter ifråga om bygdeavgifter och rederistöd. På samma sätt omfattar verksamhet 605 (Tillsyn och kontroll, lantbruk) ett flertal olika uppgifter, men utredningens förslag avser endast länsstyrelsernas uppgifter ifråga om bitillsyn. Utredningen resulterade i att Regeringens proposition 2011/12:31 Ändring av viss länsstyrelseverksamhet. Förslag till lag om ändring i bisjukdomslagen (1974:211).

Härigenom föreskrivs att det i bisjukdomslagen (1974:211) ska införas en ny paragraf, 3a §, av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

3a §

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifter enligt denna lag."

I utredningen *Det växande vattenbrukslandet* föreslås att det ska tillsättas regionala tillsynspersoner som ska sköta all tillsyn av vattenbruksverksamhet. Vi instämmer i utredningens förslag att tillsätta regionala tillsynspersoner.

Vi föreslår att ansvaret för all tillsyn enligt djurskydds-, smittskydds-, miljö-, livsmedels- och fiskerilagstiftning, av både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga vattenbruksanläggningar, koncentreras och utförs av regionala tillsynspersoner som är specialiserade på vattenbruksverksamhet. Detta inne-

bär att tillsynspersonernas geografiska ansvarsområden blir större och att samma tillsynsperson utför all den tillsyn som krävs enligt de olika lagstiftningarna.

De regionala tillsynspersonerna ska vara placerade vid ett antal länsstyrelser där det inom länet finns vattenbruksföretag. Berörda centrala myndigheter ska arbeta för gemensamma bedömningsgrunder mellan berörda länsstyrelser och bilda nätverk där tillsynspersonerna kan ges ständig uppdatering inom viktiga kontrollområden. Jordbruksverket ska också koordinera arbetet så att berörda centrala myndigheter uppdaterar befintliga tillsynshandledningarna, alternativt utvecklar nya tydliga tillsynshandledningarna.

Liknande organisation används inom andra områden, exempelvis inom småskalig livsmedelsproduktion av ost- och charkprodukter där tillsynen lämnats från kommunen till Livsmedelsverket. Livsmedelsverket baserade sin samordning av den kommunala tillsynen på flera utredningar, bl.a. Jordbruksverkets och Livsmedelsverkets rapport *Åtgärder för att främja och underlätta för småskalig livsmedelsförädling – ett regeringsuppdrag till Jordbruksverket och Livsmedelsverket* (RA2005:10) samt projektet *Samverkan mellan Livsmedelsverket, Lokala Inspektörer och Producenter med Småskalig förädling*, förkortat SLLIPS. Projektet syftade till att utveckla nya samverkansformer mellan myndigheter och små företag.

I Livsmedelsverkets rapport *Lokal och regional livsmedelsproduktion - Kartläggning, analys och förslag till åtgärder* (SLV 17-2001) identifierades kritik som riktades mot brister i tolkning och tillämpning av lagstiftningen vilken antogs bero på bristande kompetens hos tillsynspersonerna.

I rapporten anges att *"Tillsynsansvariga, dvs. kommunala inspektörer för olika sakområden (t.ex. mjölk, fisk, kött) vid mindre verksamheter, bör ha tillräckligt många tillsynsobjekt inom enskilda sakområden för att kunna upprätthålla en hög kompetens. Många kommunala inspektörer har ensamt ansvar för livsmedelstillsynen i kommunen. Detta ökar kommunens sårbarhet vid sjukskrivningar och nyanställningar och bidrar till en tillsyn som inte är konkurrensneutral"* (s. 53). Ett fåtal inspektörer inom ett visst sakområde ger bättre möjligheter till att bygga upp effektiva nätverk för likabehandling och kompetensutveckling.

Förslaget om att tillsätta regionala tillsynspersoner bedöms kunna leda till en mer enhetlig tillsyn med tillgång till den specialkompetens som behövs för kontroll av dessa anläggningar. Förslaget gynnar livsmedelsföretagen, inte minst dem som har verksamhet med småskalig tillverkning av korv, ost och andra produkter av animaliskt ursprung. Förslaget berör cirka 600 företag.

I jämförelse med antalet ost- och charkproducenter finns det cirka 175 fiskodlingsföretag och cirka 35 skaldjursodlare (musslor, ostron och kräftor).

Problematiken som Livsmedelsverket beskriver vid tillsynen av ost- och charkproducenter i mindre skala liknar problematiken vid tillsyn av vattenbruksanläggningar och Jordbruksverket anser inte att det är nödvändigt att utreda frågan ytterligare. Färre tillsynsmän med högre kompetens gynnar vattenbruksföretagen på samma sätt som för småskaliga ost- och charkproducenter. Det blir också lättare att rikta utbildningsinsatser till tillsynspersoner om gruppen är mindre. En grupp av tillsynspersoner med relevant utbildning och hög kompetens kan dessutom genom bra återkoppling bidra till näringens framtida utveckling. Det är dock viktigt att påpeka att dessa tillsynspersoner inte ska syssla med extern rådgivning m.m. enligt det tidigare arbetssättet före miljöbalkens införande.

Med de specialiserade tillsynspersonernas stora geografiska verksamhetsområde är det viktigt att bygga upp en hållbar arbetssituation. Jordbruksverket tycker det är viktigt att ta tillvara de erfarenheter Livsmedelsverket gjort och studera hur deras tillsynsorganisation är uppbyggd.

Det är även viktigt att denna nya grupp av tillsynspersoner integreras i länsstyrelsens övriga prövnings- och tillsynsverksamhet så att det inte bildas "stuprörssystem" med litet utbyte mot annan prövnings- och tillsynsverksamhet.

De län som accepterar koordineringsansvaret ska skicka sina tillsynsmän på utbildning i vattenbrukstillsyn. En sådan utbildning finns inte i dag men genom det nätverk som bildats inom Yrkeshögskolans utbildning "Odlarkörkort; fiskodling" kan en sådan organiseras på kort tid.

Utbildningsbehovet varierar beroende på länsstyrelse och under den tid uppdraget pågått har vi inte kunnat i detalj precisera de utbildningsinsatser som behövs. Preciseringsen av utbildningsinsatsen bör göras i samråd med de berörda länsstyrelser som tar på sig ansvaret för att koordinera tillsynen, vilket också effektiviserar och minskar utbildningskostnaden för utbildningen.

Grunden för tillsynsutbildning inom vattenbruk ska utgöras av professionsutbildning samt specialiseringsutbildningar. Jordbruksverket vill tillsammans med andra centrala myndigheter att ta fram metoder för att mäta, bedöma och följa upp kompetens samt ta fram en tillsynsvägledning.

Jordbruksverket strukturerar och samverkar med andra myndigheter i arbetet runt riskvärdering och riskhantering så att den operativa tillsynen får bättre underlag för bedömningar och för utformande av riskbaserad tillsyn. Jordbruksverket ska skapa mötesplatser och främja nätverk och forum där tillsynspersoner från olika delar av landet möts och samverkar.

Verket kan även i samarbete med högskolor, universitet och andra berörda myndigheter och utveckla forskning relevant för tillsynen.

Lösning 2

Jordbruksverket anser att en regional struktur för tillsyn och kontroll enligt Lösning 1 innebär en stor förenkling och förbättring för vattenbruksföretagen. Men då utbildningsbehovet på de olika länsstyrelserna varierar och någon färdig utbildning om tillsyn enligt de olika lagstiftningarna inte finns att tillgå idag, får denna kompetens byggas upp successivt. Därför föreslår Jordbruksverket att arbetet i uppstarten ska koncentreras till att gälla tillsyn enligt miljölagstiftningen och smittskyddslagstiftningen.

2.3. Offentlig smittskyddskontroll av vattenbruket

Problem

Idag saknas en offentlig smittskyddskontroll av vattenbruket i Sverige.

Bakgrund

Att alla medlemsstater har en offentlig kontroll är ett krav enligt rådets direktiv 2006/88/EG. Den offentliga kontrollen ska vara riskbaserad och omfatta samtliga vattenbruksanläggningar. Den som utför den offentliga kontrollen ska utses av Jordbruksverket och vara ackrediterad. Utföraren får inte heller ha ett egenintresse av resultaten från kontrollen.

Lösning

Vi föreslår att den offentliga kontrollen ska genomföras av kompetent personal vid länsstyrelsen. Vi rekommenderar att denna tillsyn ska hanteras på samma sätt som övrig tillsyn, dvs. enligt förslaget om förenklad och förbättrad tillsyn.

Notering: Den 1 januari 2014 överfördes ansvaret för den offentliga kontrollen av smittskyddsos fisk till distriktsveterinärerna på uppdrag av Jordbruksverket.

2.4. Handläggningsprocesser vid prövning och utökning av odlings-tillstånd

Problem

Idag saknar entreprenörerna vägledning för att göra en korrekt miljö tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Av bestämmelserna om prövning enligt miljöbalken med tillhörande förordningar framgår hur prövningsprocessen ser ut och vilka uppgifter som ska ingå i en ansökan och MKB. Dessa bestämmelser är gemensamma för alla typer av miljöfarlig verksamhet, inte bara för vattenbruksnäringen. Trots dessa bestämmelser anser näringen att landets länsstyrelser inte bedömer vattenbruksansökningar och MKB på samma sätt. Detta leder i sin tur till olika konkurrensförhållanden.

Vi tolkar detta som en osäkerhet för hur miljöbalken ska tolkas, både hos entreprenörer och myndigheter vad gäller vattenbruk. Osäkerheten leder till en tidskrävande, byråkratisk och onödigt dyr tillståndsprocess.

Bakgrund

Idag anlitar vattenbruksföretag som själva inte har kompetensen ett konsultföretag att skriva miljö tillståndsansökan och MKB. Även om de flesta företag använder erkänt skickliga konsulter har det visat sig att det ändå inte räcker för garantera en framgångsrik ansökan och MKB.

Lösning

Jordbruksverket har fått i uppdrag att minska den administrativa bördan för såväl nya som etablerade entreprenörer. Jordbruksverket har även fått i uppdrag att främja en hållbar utveckling av vattenbruksnäringen. Ett led i detta arbete är att ta fram nya allmänna råd för prövningsmyndigheterna. Behovet av detta påtalas även i utredningen Det växande vattenbrukslandet. Jordbruksverket har för avsikt att koordinera detta arbete.

En del i främjandearbetet är också att förenkla för företagen att ansöka om tillstånd. Utifrån de nya allmänna råden kan ansökningshandlingar för aktuella tillstånd tas fram. Framtagandet av dessa handlingar, dvs. allmänna råd och ansökningshandlingar ska tas fram i samråd med berörda centrala myndigheter, näringen och representant från Miljöprövningsdelegationen.

För att höja kompetensen och effektivisera handläggningsprocessen föreslår vi att tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivningen ska koncentreras till ett färre antal länsstyrelser, i enlighet med förslaget Förenklad och förbättrad tillsyn. Det innebär också att det blir ett begränsat antal personer som handlägger ärendena. Dessa personer ska ansvara för en större region än länsvis. På så vis samlas och upprätthålls den kompetens som behövs för att handlägga tillståndsärenden. Vi föreslår att det är samma län som ska sköta tillsynen som ska sköta handläggningen av tillståndsärendena. Det ska däremot inte vara samma personer. På detta vis skapas också "en väg in" vad gäller tillståndsprocessen.

För de län som accepterar uppdraget att handlägga och utöva tillsyn krävs initialt en utbildning av handläggare. En sådan utbildning finns inte i dag men genom det nätverk som bildats inom Yrkeshögskolans utbildning "Odlarkörkort; fiskodling" kan en utbildning tas fram på kort tid.

Med regionala handläggare skapas förutsättningar till en snabbare handläggning av vattenbruksärenden och handläggaren kan ge bättre återkoppling till företagaren. Det blir även lättare att upprätthålla och utveckla kompetensen hos dessa eftersom de kan ingå i ett nätverk som det kan ges riktade utbildningsinsatser till.

Samordningsvinsterna är för övrigt de samma som vid samordning av tillsyn se "Förenklad och förbättrad tillsyn".

Jordbruksverket anser inte att bestämmelserna i miljöbalken för prövning behöver ändras. Genom att ta fram nya allmänna råd samt nya ansökningshandlingar för tillstånd kommer både ansökningsprocessen för den sökande samt handlägningsprocessen för tillståndsmyndigheten att förenklas och effektiviseras.

2.5. Svårigheten med att hitta lämpliga odlingsområden

Problem

För att starta en odling behöver företagaren först hitta ett lämpligt område för verksamheten. Hänsyn måste tas till vattenkemi, bottenfauna, strömförhållanden, temperatur, is, vind, vattenomsättning, ägarförhållanden, närhet till bebyggelse, naturskyddsområden, annan verksamhet. Detta innebär ett stort förberedelsearbete och många utredningar. Det krävs också en omfattande samrådsprocess.

Bakgrund

Idag utförs arbetet med att hitta en lämplig odlingslokal av den företagare som vill starta vattenbruk. Företagaren måste hitta en lämplig plats, göra en odlingsteknisk undersökning, genomföra en samrådsprocess samt skriva en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Arbetet kräver stor kunskap inom många olika områden som t.ex. biologi, kemi, och bestämmelser rörande vattenbruk. Dessutom krävs en stor uthållighet i kontakten med berörda myndigheter. Själva kostnaden för att genomföra en tillståndsprocess är hög, och ett tillstånd för att odla 300 ton fisk kostar ca 800 000 kr (Granqvist, 2007). Det finns också exempel där tillstånden blivit betydligt dyrare, exempelvis då samrådsprocessen tagit längre tid än normalt.

Lösning

Plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) reglerar planläggning av mark, vatten och byggnader. Här framgår att varje kommun ska ha aktuella detalj- och översiktsplaner som omfattar hela kommunen.

Kommunen har i uppgift att sköta den fysiska planeringen av hur mark och vatten ska användas. I planeringsarbetet ska 3 och 4 kap miljöbalken användas, dvs. bestämmelserna om riksintressen. Hänsyn ska också tas till miljökvalitetsnormerna som anges i 5 kap. miljöbalken.

I 2 kap. PBL anges att kommunen ska ta hänsyn till allmänna intressen i sitt planeringsarbete. Planläggning och prövning av ärenden ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som de är mest lämpade för, med hänsyn tagen till beskaffenhet, läge och behov. Planläggningen ska också ta hänsyn till natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter.

I 3 kap. om översiktsplaner samt 4 kap. om detaljplaner anges vilka möjligheter kommunen har att använda sina mark- och vattenområden. Översiktsplanerna ska ge vägledning för beslut om hur mark-

och vattenområden ska användas och hur bebyggd miljö ska användas, bevaras och utvecklas. I en detaljplan har kommunen möjlighet att göra en mängd preciseringar av användning, omfattning, utformning, fastighetsindelning med mera. Som exempel kan nämnas att kommunerna ska pröva ett mark- och vattenområdes lämplighet för nya vindkraftverk.

För att minska byråkratin och den administrativa bördan för företagare vid nyetableringar av vattenbruksanläggningar föreslår vi att nya odlingsområden ska skrivas in i de kommunala detalj- och översiktsplanerna och att kommunerna använder sig av en enhetlig metod för lokalisering av lämpliga odlingsområden. Jordbruksverket ska arbeta för att utveckla en lämplig lokaliseringmetod för vattenbruksanläggningar. Jordbruksverket kan konstatera att det inom EU genomförts lokaliseringsarbeten för fiskodlingar i både finska och danska havsområden samt att det under 2011 påbörjats ett projekt inom Baltic Sea Region (BSR) för lokalisering av vattenbruksanläggningar i svenska regleringsmagasin och längs den svenska kusten. Sverige och Jordbruksverket har därför möjlighet att dra lärdom av det arbete som genomförs eller har genomförts inom området.

En nationell modell för att ta fram lämpliga odlingsområden kan användas av kommunerna vid arbetet med detalj- och översiktsplaner. På så sätt kan fler vattenbruksföretag av olika storlek starta odlingsverksamhet och utvecklingen av ett ekologiskt, ekonomiskt, och socialt hållbart vattenbruk underlättas.

Vad gäller färdiga odlingsområden i kommunala översiktsplaner kan de inte ske annat än att vattenägaren (privat, samfällighet eller oreglerat) och kommunen är överens om att det kan bedrivas vattenbruk i det område som beskrivs. Vattenägaren kan inte på något sätt tvingas till att upplåta sitt vatten för vattenbruk, äganderätten har vi alltså inte för avsikt att ändra på. När ett odlingsområde är i detalj beskrivet och vattenägaren är villig att upplåta eller arrendera ut sitt vatten till vattenbruk och alla andra berörda parter i samråd, närboende, kommun, länsstyrelse, osv. är överens om att odlingsområdet är lämpligt kan odlingsområdet skrivas in i den kommunala översiktsplanen.

2.6. Svårt att starta odling inom strandskyddat område

Problem

Näringen upplever idag att det är svårt att få tillstånd att starta odling och bygga nödvändiga byggnader inom strandskyddat område.

Bakgrund

Av 7 kap. 13-18 §§ miljöbalken framgår att strandskyddet omfattar land- och vattenområdet inom 100 meter från strandlinjen. Strandskyddet syftar till att trygga förutsättningen för allmänhetens tillgång till strandområden samt att bevara goda livsvillkor för djur- och växtliv.

Inom strandskyddat område finns vissa förbud (15 §), till exempel får inte nya byggnader uppföras, befintliga byggnader eller deras användning får inte ändras samt grävningsarbeten och andra förberedelsearbeten för byggnation och anläggningar får inte genomföras.

I 16 § första punkten framgår att förbuden enligt 15 § inte gäller för "byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötsel och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,"

Idag tolkas denna skrivning olika mellan olika tillståndsmyndigheter. Enligt uppgift från en länsstyrelse bedöms vattenbruket vara en del i fisket och därför kan anläggningar för vattenbruksändamål få

undantag från strandskyddets förbud. Hos andra myndigheter bedöms inte vattenbruket vara en del av fisket och där görs bedömningen att byggnader och odlingar inte kan anläggas inom strandskyddat område. Detta resulterar i att ansökningar om tillstånd för att få anlägga eller bygga för vattenbruksverksamhet inom strandskyddat område behandlas olika i olika delar av landet.

Lösning 1

Jordbruksverket föreslår att förbudet om nybyggnation eller ändring av byggnaders användning inte ska gälla för byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som behövs för vattenbruket.

Jordbruksverket föreslår följande lydelse av 7 kap. 16 § första punkten: "byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, vattenbruket, fisket, skogsbruket eller renskötsel och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,"

Lösning 2

I 7 kap. 18c § miljöbalken framgår att som särskilda skäl vid prövning av upphävandet av eller dispens från strandskyddet får hänsyn tas till om området i fråga behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området, samt om området behövs för att utvidga en pågående verksamhet och utvidgningen inte kan genomföras utanför området.

I Plan- och bygglagen (1987:10) (PBL), 4 kap. om detaljplaner och områdesbestämmelser regleras strandskyddet i 17 §. Här anges att kommunen får upphäva strandskyddet enligt 7 kap. miljöbalken för ett område, om det finns särskilda skäl, exempelvis om intresset av att använda området enligt planen är viktigare än strandskyddsintresset.

Svensk fiskodling är en utpräglad glesbygdsnäring vilket gör det sannolikt att åtgärder för att främja näringen kan bidra till att skapa jobb och tillväxt på landsbygden och i kustnära områden.

Idag har kommunerna möjlighet att i sin översiktsplan redovisa avgränsade områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (så kallade LIS-områden), där det får betraktas som ett särskilt skäl för dispens om en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Detta framgår av 7 kap. 18d-e § miljöbalken.

Åtgärder, exempelvis planeringen av LIS-områden, som är inriktade mot att främja vattenbruksnäringen, men även företag som producerar komplementära produkter, skulle kunna bidra till att öka betydelsen av vattenbrukets produkter för lokala näringar. Här finns även en klar koppling till visionen om Sverige - det nya matlandet, där vattenbrukets produkter spelar en viktig roll för den lokala och regionala utvecklingen.

Jordbruksverket vill se att dessa båda möjligheter används i större utsträckning vid prövning om upphävande av eller dispens från strandskyddet.

2.7. Definition av vattenbruk i nationell lagstiftning

Problem

I dagens fiskelag (1993:787) finns inte vattenbruk definierat vilket kan leda till oklarheter över lagens tillämpningsområde.

Bakgrund

I dagens fiskerilagstiftning framgår det inte tydligt att lagen även omfattar vattenbruk. Dagens fiskelag rör främst fiske inom Sveriges sjöterritorium.

Lösning

Med anledning av detta bör en ändring ske under rubriken "Lagens tillämpningsområde", eftersom det i dessa bestämmelser (1-3 §§) inte uttryckligen framgår att lagen reglerar vattenbruket. Jordbruksverket föreslår att 1 § kompletteras med ett nytt stycke. Förslag till skrivning: "Lagen gäller också i frågor om fiskodling, flyttning av fisk mellan fiskodlingar och slakt av odlad fisk."

I 5 § definieras bl.a. fiske som verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk. Någon definition av vattenbruk finns inte.

Jordbruksverket anser att vattenbruk bör definieras här och att den definition som används är densamma som används i Rådets direktiv 2006/88/EG om djurhälsokrav för djur och produkter från vattenbruk och om förebyggande och bekämpning av vissa sjukdomar hos vattenlevande djur.

Förslag på skrivning:

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