

ODLA FISK RÄTT



Jonas Kyrönviita

**En systemanalytisk
undersökning av den
rättsliga styrningen av
svenskt vattenbruk**

Odla fisk rätt

en systemanalytisk undersökning av den
rättsliga styrningen av svenskt vattenbruk

Jonas Kyrönviita



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Juridiska institutionens skriftserie

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Skrift 039

2022

Odling fisk rätt - en systemanalytisk undersökning av den
rättsliga styrningen av svenskt vattenbruk

© Jonas Kyrönviita, Göteborg 2022

Omslagets illustrationer: Adam Boklund

Tryck: Stema Specialtryck AB, Borås



ISBN: 978-91-87869-25-9

Sammanfattning

Undersökningen fokuserar på den rättsliga styrningen av den svenska vattenbruksnäringen – en näring som under lång tid har identifierats som en potentiellt central del i den svenska livsmedelsförsörjningen men som inte har varit föremål för den utveckling som under lång tid varit ett uttalat mål. Näringen är samtidigt ingalunda oproblematiserad och den rättsliga styrningen används för att tillförsäkra en hållbar näringsutveckling i enlighet med uppsatta mål, såväl avseende skyddsintressen som produktionsintressen. Det övergripande syftet för undersökningen är att utvärdera funktionaliteten i den rättsliga styrningen av det svenska vattenbruket i förhållande till relevanta politiska mål. Syftet uppnås genom att en systemanalys tillämpas som genomförs i fyra steg: (1) det system som är föremål för undersökningen identifieras, (2) systemet tillskrivs mål, (3) systemets struktur fastställs och de enskilda komponenterna beskrivs i detalj samt (4) relationen mellan systemets komponenter framställs och inkonsekvenser mellan mål och funktion identifieras. Undersökningen visar att systemet för den rättsliga styrningen av vattenbruk i Sverige är fragmenterat och komplext vilket leder till en styrning som framförallt har förutsättningar att detaljstyra flera av verksamhetens enskilda delar var för sig mot uppsatta målsättningar men som även ger förutsättningar för en administrativt tungrodd och ibland motsägelsefull styrning som har svårt att effektivt styra mot övergripande mål.

Abstract

The study focuses on the legal governance of the Swedish aquaculture industry - an industry that has been identified as having the potential to be key in Swedish food supply but which has not experienced the growth that has long been an explicit objective. At the same time, the industry is by no means unproblematic and legal governance is used to ensure sustainable industry development in accordance to set objectives. The overall purpose of the survey is to evaluate the functionality of the legal governance of Swedish aquaculture in relation to relevant political objectives. The purpose is achieved by applying a system analysis that is carried out in four steps: (1) the system that is to be analyzed is identified, (2) the system is attributed goals, (3) the system structure is determined and the individual components are described in detail, and (4) the relationship between the system components are determined and inconsistencies between goals and functions are identified. The study shows that the system for legal governance of aquaculture in Sweden is fragmented and complex, which leads to a governance that has the potential to control many of the individual parts of the industry separately against set objectives but which also results in an administratively unwieldy governance that is difficult to manage effectively towards overall objectives.

Lawyers, I suppose, were children once.

Charles Lamb

Förord

Det är en märklig känsla att i och med författandet av följande avsnitt avsluta det långa, hårda och alldeles underbara avhandlingsarbetet. Samtidigt är det inte en avslutning. För dig som läser detta förord är det förmodligen det första du läser av den bok du håller i handen medan för mig är denna slutpunkt i mitt avhandlingsarbete startskottet för vad jag hoppas är en lång resa inom akademien. Avhandlingsarbetet har på många sätt varit ett ensamt arbete där jag tillbringat ett oändligt antal timmar för mig själv och med mina egna tankar. Det råder dock inga tvivel om att avhandlingen är ett resultat av en kollektiv insats där många runtomkring mig på olika sätt bidragit till att projektet nu har rots i hamn.

Ett särskilt tack vill jag rikta till mina handledare som har varit med mig under hela arbetet. Jag tror inte att det är möjligt att i ord uttrycka den tacksamhet som jag har till min huvudhandledare, David Langlet. Du har genom åren med tålmod, entusiasm och insiktsfullhet varit en väsentlig del i arbetet och varit den person jag kunnat stöta och blöta allt från lösryckta idéer till mer eller mindre färdiga avhandlingsavsnitt. Samtidigt har du varit en av mina allra största supportrar och givit både tro och hopp när till och med jag själv har tvivlat. Även mina biträdande handledare har varit ovärderliga under arbetsprocessen. Filip Bladini har bidragit med för mig helt nya perspektiv och angreppssätt till juridiken, något som varit särskilt viktigt i utvecklandet av avhandlingens egna identitet och dess förmåga att förstås av andra. Samtidigt har du varit ett stort stöd i allt runtomkring avhandlingsarbetet. Mats Lindegart, du har varit min ledsagare genom de delar av arbetet jag kunnat absolut minst om och du har delat med dig av kunskaper och perspektiv i framförallt arbetets mer naturvetenskapliga delar. Du är fantastisk Mats, trots att du är gaisare.

En avgörande del i avhandlingens utveckling har varit de fyra tillsyns-seminarier som har hållits under arbetets gång. Ett stort tack till alla de som har tagit sig tid att både läsa inför och delta vid seminarierna. Framförallt vill jag tacka Patrik Emblad, Anna Wallerman Ghavanini, Thomas

Erhag och Jonas Ebbesson som agerat särskilda läsare vid seminarierna och har tagit sig tid att läsa och kommentera avhandlingstext i arbetets olika faser. Kommentarererna har varit ytterst värdefulla och utvecklande för avhandlingsarbetet.

Juridiska institutionen har varit en fantastisk arbetsplats under arbetet och inte minst tack vare alla otroliga kollegor som jag har haft det stora nöjet att arbeta med under åren. Ni har visat stort engagemang i det jag har arbetat med, alltid varit oerhört hjälpsamma och gjort tillvaron mycket roligare, särskilt när det behövts som mest under två år av pandemi, och jag vill tacka samtliga kollegor på institutionen för detta.

Jag har mycket att tacka Lars-Göran Malmberg för, inte minst för att du inspirerade mig till att söka mig till den akademiska banan genom det genuina intresse för det du sysslar med, för den glädje du har i att dela med dig av dina kunskaper och för ditt praktiska förhållningssätt till problemlösning som jag på många sätt försöker anamma. Ett stort tack till Lena Gipperth för att du tog mig under dina vingar under mina första år på institutionen och sedan dess varit en stöttepelare i alla mina förehavanden och till Thomas Erhag för att du en gång i tiden fortsatte att anställa mig trots att du var osäker på vad jag gjorde här och för att du sedan dess fortsatt varit ett stort stöd oavsett om det varit i rollen som chef, läsare, kollega eller vän. Jag vill även rikta ett särskilt tack till Mikael Hansson, Pernilla Marklund, Karin Björelid, Mathilda Jaktman, Torbjörn Odlöv, Jeffrey Johns, Jakob Heidbrink, Daniel Hult, Claes Martinson, Trisha Rajput, Abhinayan Basu Bal och Jannice Käll som alla på olika sätt bidragit tips, idéer, råd, omtanke, öl och skratt. Jag vill även tacka alla studenter som jag har haft nöjet att få interagera med och som har bidragit med stor entusiasm, energi och nyfikenhet vilket har inspirerat och utvecklat mig i mina akademiska förehavanden.

Det är svårt att föreställa sig en bättre miljö för avhandlingsarbetet än den doktorandmiljö som har skapats av alla fina doktorandkollegor. Under de

drygt fem år som jag har fått vara med på resan har många av dem blivit färdiga doktorer samtidigt som nya doktorander har tillkommit men i alla år har det varit en stöttande, lärorik och framförallt rolig miljö att verka i. Jag vill givetvis rikta ett stort tack till samtliga doktorandkollegor som har delat denna resa med mig men samtidigt uppmärksamma vissa särskilt.

Robert Einefors, tack för att du har dragit med mig i fördärvet med efterfester till sent in på småtimmarna på en helt vanlig tisdag men framförallt ett stort tack för att du har tagit hand om mig när det behövts som allra mest, gjort mig sällskap på kontoret sena kvällar eller helger och varit avgörande i att pusha mig över mållinjen. Hela doktorandtiden hade varit så mycket tristare och svårare utan dig som kollega.

Erik Lidman, tack för att du har ätit upp mer eller mindre allt godis jag har släpat till institutionen och således på ett omtänksamt sätt värnat om min hälsa. Ett ännu större tack för alla kloka råd du delat med dig av, alla de gånger du har lyssnat oavsett om jag haft något klokt eller intressant att säga eller ej och för att du agerat stöttepelare och förebild både innan och under doktorandtiden. Nu vet jag att när jag blir stor vill jag bli som Erik Lidman.

Otto Swedrup, tack för att du har blockerat andra från att sätta sig på kontorsplatsen i hörnet under nästan hela min tid som doktorand och sett till att jag har fått arbeta ostört under många år. Ett stort tack även för att du har varit min Carlo Ancelotti under alla år och bistått mig med omtänksamhet och humor oavsett var i världen du har befunnit dig.

Aron Westholm, Niels Krabbe, Julia Johansson och Kristjan Laas, tack för att ni har varit lärar- och forskningskollegor i den viktigaste och mest framstående doktorandmiljön på institutionen. Det har varit en ynnest att få doktorera tillsammans med er och samarbeta i såväl forskning som undervisning inom miljö- och havsförvaltningsrätt och fått ta del av den stora kunskap, hjälpsamhet och värme som ni delat med er av. Jag ser fram

emot att fortsätta detta samarbete i många år framöver. Filip Strandberg Hassellind, tack för det minnesvärda talet du höll på disputationfesten! Ett stort tack även till Jhonnie Kern, David Jivegård, Elin Sandegård, Kristina Wejstål, Kristina Hultegård, Joana Pedroso, Erik Mägi, Patrik Emblad och alla andra doktorandkollegor genom åren för att ni har bidragit till att skapa den stöttande, utvecklande och roliga doktorandmiljö som jag har haft nöjet att få vara del.

Avhandlingen har skrivits inom ramen för det tvärvetenskapliga centrat SWEMARC. De aktiviteter som jag har fått möjlighet att delta i har betytt mycket för arbetets utveckling och jag har många personer med koppling till SWEMARC att tacka för att de har bidragit med stor kunskap och perspektiv som jag inte hade kunnat få någon annanstans. Jag vill särskilt tacka Kristina "Snuttan" Sundell för det outtröttliga arbete, otroliga entusiasm och den stora glädje som du lägger i allt du tar dig an.

Till sist vill jag tacka alla vänner och min familj för det stora stöd som ni har bidragit med under hela processen. Det hade inte gått utan er. Ett särskilt stort tack till mina föräldrar Raija och Roger för den ovärderliga stöttning som ni har alltid har givit mig, till mina systrar Linda och Rebecka för att ni har tagit er tid i alla lägen och givit många kloka råd på vägen samt Lucas, Theodor och Alma för att ni inspirerar och ger hopp inför framtiden. Ett särskilt tack även till Adam Boklund för de mycket fina illustrationerna som syns på omslaget. Till sist, mitt allra varmaste tack till min kulbo, tillika min mest entusiastiske supporter, Åke, för att du har visat mig att det finns stor glädje att finna i livets små belöningar och att det inte finns något problem som inte går att lösa med en promenad.

Jonas Kyrönviita
Göteborg, augusti 2022

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	1
1.1 OM SAMHÄLLSUTMANINGAR OCH RÄTTSVETENSKAPENS MÖJLIGHETER	1
1.2 VATTENBRUK SOM STUDIEOBJEKT.....	6
1.2.1 Vattenbrukets möjligheter och utmaningar.....	6
1.2.2 Intresset för vattenbruk i Sverige.....	8
1.2.3 Vattenbruket som regleringsobjekt.....	10
1.3 SYFTE OCH AVGRÄNSNINGAR.....	11
1.4 SYSTEMET OCH DESS KOMPONENTER.....	13
1.4.1 Introduktion till systemansatsen.....	13
1.4.2 Något om det fragmenterade systemet.....	17
1.4.3 Rätten som styrmedel.....	22
1.4.4 Regleringskomponenterna i styrningen av verksamheter.....	27
1.4.5 De institutionella komponenterna i styrningen av verksamheter....	31
1.4.5.1 Det institutionella förhållandet till uppsatta mål inom den statliga organisationen.....	31
1.4.5.2 Styrningen av de svenska myndigheterna.....	35
1.4.5.3 Myndigheternas roller.....	37
1.5 SYSTEMANSATSEN OCH UNDERSÖKNINGENS FYRA UPPGIFTER.....	48
1.5.1 Uppgift ett - vattenbruk i rättssystemet.....	51
1.5.2 Uppgift två – systemets mål.....	52
1.5.3 Uppgift tre – struktur och komponenter.....	54
1.5.4 Uppgift fyra – systemfunktionen och systemfunktionaliteten.....	56
1.6 ATT NÄRMA SIG SYSTEMET – METODOLOGISKA REFLEKTIONER KRING ETT PRAKTISKT FÖRHÅLLNINGSSÄTT.....	59
2. VATTENBRUK I RÄTTSSYSTEMET.....	61
2.1 INLEDNING.....	61
2.2. PRAKTISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ODLINGSVERKSAMHET.....	62
2.2.1 Tillgång till plats för odling.....	62
2.2.2 Ekonomiska förutsättningar.....	63

2.3 LOKALA KONSEKVENSER UNDER PÅGÅENDE ODLINGSVERKSAMHET ...	65
2.3.1 Utsläpp.....	65
2.3.2 Påverkan på vilda stammar.....	69
2.3.3 Vatten som resurs.....	71
2.3.4 Djurvålfärd och -hälsa.....	73
2.4 PRODUKTER OCH BIPRODUKTER FRÅN OCH KONSEKVENSER AV ODLINGSVERKSAMHET	75
2.4.1 Livsmedel.....	75
2.4.2 Avfall och biprodukter.....	77
2.4.3 Förorenade områden.....	78
2.5 DET IDENTIFIERADE SYSTEMET.....	79
3. VATTENBRUKETS MÅL OCH STRATEGIER	81
3.1 INLEDNING	81
3.2 HÅLLBAR UTVECKLING SOM MÅL.....	82
3.2.1 Hållbar utveckling som begrepp och dess framväxt	82
3.2.2 Hållbar utveckling som rättsligt mål	87
3.3 MÅL OCH STRATEGIER FÖR VATTENBRUKET.....	96
3.3.1 Mot en gemensam livsmedelspolitik.....	96
3.3.2 En gemensam livsmedelspolitik och blå tillväxt	102
3.3.2.1 Unionens intressen i vattenbruksnäringen.....	102
3.3.2.2 De nationellt förankrade målen för livsmedel och vattenbruk...	105
3.4 SYSTEMETS MÅL.....	109
4. SYSTEMETS REGLERINGSKOMPONENTER.....	113
4.1 INLEDNING	113
4.2 FISKODLING SOM MILJÖFARLIG VERKSAMHET.....	114
4.2.1 Historisk översikt	114
4.2.1.1 Immissionsrätten och framväxten av en svensk miljöskydds lag	114
4.2.1.2 Vattenbruket regleras särskilt	117
4.2.1.3 Sveriges inträde i EU och miljöbalkens införande.....	118
4.2.2 Miljöbalkens syfte, innehåll och utformning.....	119
4.2.3 Tillstånd för fiskodling som miljöfarlig verksamhet	120

4.2.4 Allmänt om tillsyn enligt miljöbalken och särskilt om tillsyn för fiskodling som miljöfarlig verksamhet.....	123
4.2.5 Hänsyn vid tillstånd och tillsyn.....	125
4.2.5.1 Försiktighetsmått och bästa möjliga teknik.....	125
4.2.5.2 Val av plats för fiskodling.....	129
4.2.6 Miljökvalitetsnormer för vatten.....	137
4.2.7 Kompensation.....	144
4.2.8 Utsläppsbaserade tillstånd.....	148
4.3 VATTENVERKSAMHET.....	151
4.3.1 Historisk översikt.....	151
4.3.2 Tillstånd och tillsyn.....	154
4.4 SKYDD AV FISKET.....	157
4.4.1 Historisk översikt.....	157
4.4.2 Fiskelagens innehåll, systematik och definitioner.....	160
4.4.3 Odlingstillstånd.....	161
4.4.4 Märkning och utmärkning av vattenbruksanläggning.....	164
4.5 OMRÅDESKYDD.....	165
4.5.1 Strandskydd.....	165
4.5.2 Andra områdesskydd.....	168
4.6 DJURSKYDD.....	170
4.6.1 Historisk översikt.....	170
4.6.2 Djurskyddsregleringens syfte, innehåll och utformning.....	177
4.6.3 Allmänna bestämmelser och grundläggande djurskyddskrav.....	177
4.6.4 Tillstånd, tillsyn och särskilda bestämmelser för odling av fisk.....	180
4.7 DJURHÄLSA.....	183
4.7.1 Historisk översikt.....	183
4.7.1.1 Den svenska lagstiftningen inom djurhälsoområdet.....	183
4.7.1.2 Fiskhälsokontrollen.....	185
4.7.2 Allmänt om djurhälsolagstiftningen och offentliga organs ansvar.....	186
4.7.3 Krav på vattenbruksanläggningar och vid förflyttningar inom och till unionen.....	190
4.8 LIVSMEDELSSÄKERHET.....	195
4.8.1 Historisk översikt.....	195
4.8.2 Livsmedelsregleringens innehåll, systematik och definitioner.....	200

4.8.3 Grundläggande principer och krav.....	202
4.8.4 Tillstånd, tillsyn och särskilda bestämmelser.....	204
4.9 ANIMALISKA BIPRODUKTER	207
4.10 SYSTEMETS IDENTIFIERADE REGLERINGSKOMPONENTER.....	210
5. SYSTEMETS INSTITUTIONELLA KOMPONENTER	213
5.1 INLEDNING	213
5.2 VATTENBRUKETS MYNDIGHETSAKTÖRER.....	214
5.2.1 Centrala myndighetsaktörer.....	214
5.2.1.1 Jordbruksverket	214
5.2.1.2 Havs- och vattenmyndigheten	221
5.2.1.3 Livsmedelsverket	227
5.2.1.4 Sjöfartsverket	229
5.2.1.5 Transportstyrelsen.....	229
5.2.2 Lokala och regionala myndighetsaktörer.....	230
5.2.2.1 Länsstyrelsen	230
5.2.2.2 Kommunerna	232
5.3 INSTITUTIONELLA KOMPONENTERNAS PLATS OCH LOGIK I SYSTEMET	233
6. SYSTEMETS FUNKTION OCH FUNKTIONALITET	235
6.1 INLEDNING	235
6.2 SYSTEMETS FRAMVÄXT OCH UPPBYGGNAD	237
6.3 SYSTEMETS FRAGMENTERING OCH DESS EFFEKTER	242
6.3.1 Fragmenteringens uppkomst i systemet.....	242
6.3.2 Fragmenteringens konsekvenser	245
6.3.3 Systemets optimering och alternativ för defragmentering	249
6.4 SYSTEMETS FÖRHÅLLANDE TILL DESS ÖVERGRIPANDE MÅL	253
7. SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE REFLEKTION	261
REFERENSER.....	265

1. Inledning

1.1 Om samhällsutmaningar och rättsvetenskapens möjligheter

Sjumiljardersgränsen för världens befolkning har nu passerats och siffran beräknas uppgå till 9,7 miljarder år 2050.¹ Den stadigt växande befolkningen för med sig samhällsutmaningar som skyndsamt måste hanteras. Befolkningsökningen innebär att fler individers behov måste tillgodoses men samtidigt ökar insikten om jordens begränsningar och behovet av att minska resursanvändningen för att tillförsäkra vår fortlevnad. Insikten om utmaningen vi står inför har inneburit att synen på miljöfrågorna ändrat karaktär under de senaste decennierna, från fokus på enskilda skador eller skyddsvärda objekt till fokus på uthållig resurshushållning. Det huvudsakliga syftet är inte längre att ge framtida generationer möjlighet till genuina naturupplevelser utan att åstadkomma en utveckling som är att anses som hållbar. Övergången från ett mål med skyddsmotiv till ett mål som utgörs av en holistisk världsbild är en nödvändighet men innebär en markant ökad komplexitet i utförande och uppföljande utvärdering.

Världen runtomkring oss har under en lång tid byggts under föreställningen att resurserna är ousinliga. Ekonomisk tillväxt har varit en universallösning för svält, ojämlikhet, energikriser och andra samhällsutmaningar vi stått inför.² I en värld där snabba och billiga resultat premieras är det svårt att konkurrera med hållbarhet som verktyg. Man löser på det sättet inte problemet utan flyttar det till framtiden mot återbetalning med

¹ United Nations (2015). *World Population Prospects - The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables*.

² Jfr Decleris, Michael. *The law of sustainable development - General Principles* (2000), s. 22f.

hög ränta. En förändring av föreställningen om världen innebär således att motsvarande förändring måste genomföras i samhället.³

Samtidigt som medvetenheten om de ekologiska resursernas begränsning har ökat och fler mekanismer för miljöskydd successivt har införts återstår de behov som vi en gång vänt oss till den ekonomiska tillväxten för att lösa. Avhandlingen kommer att fokusera på ett av de mest grundläggande behoven för mänskligheten och en av vår och framtida generationers stora utmaningar som ligger i förmågan att producera livsmedel inom ramen för tillgängliga resurser. Livsmedelsproduktion bidrar bokstavligen talat med det levebröd som är nödvändigt för vår fortsatta existens men tar samtidigt i anspråk en väsentlig del av de ekologiska resurser vi har tillgängliga. Den växande världsbefolkningen innebär dessutom att produktionen fortsatt måste öka för att försörja alla med livsmedel, något som har lett till att blickarna i allt större utsträckning har vänts mot våra hav och andra vatten där en outnyttjad potential för produktion har identifierats. Ett utökat vattenbruk, dvs. odling i vatten, ses allt mer som en nödvändighet för att förse vårt samhälle med livsmedel i framtiden. Mot den bakgrunden kommer avhandlingen att studera styrningen av vattenbruket i Sverige, en näring som vi återkommer till mer ingående i nästkommande avsnitt.

De verksamheter som producerar varor för mänsklig konsumtion fungerar både som hjältar och skurkar i den hållbara utvecklingens narrativ. Å ena sidan är det verksamheter som ofta bidrar till utsläpp och annan påverkan samt använder upp de begränsade resurserna som finns att tillgå. Å andra sidan är verksamheterna nödvändiga för att täcka de behov vi har. Övergången till ett hållbart samhälle blir således beroende av avvecklingen eller omställningen av de verksamheter som inte anses hållbara. Det kan vara verksamheter där behovet av det producerade inte motsvarar resursåtgången eller verksamheter där det finns alternativa eller

³ Jfr. Westerlund, Staffan. *Världsbilder, rättsvetenskap, juridik och hållbar utveckling. SvJT 2006*, s. 310f.

mer effektiva metoder för att åstadkomma samma sak. Samtidigt måste ohållbara verksamheter ersättas av hållbara verksamheter, eller hållbara näringar, som kan ersätta de ekonomiska och sociala funktioner som näringarna bidrar med. Om funktionen inte ersätts i tillräcklig utsträckning saknas en lösning och således kvarstår problemet. Upprättandet av hållbara näringar balanserar mellan effektiv produktion och begränsad skada – en inte helt enkel balansgång att styra mot. Utöver denna svåra balansgång finns det andra viktiga frågor att beakta i livsmedelsproduktion såsom säkerställandet av att producerade livsmedel inte utgör en risk för mänsklig hälsa och etiska överväganden i förhållande till djurhållning.

Den politiska riktning som samhället ska styras mot kommer till uttryck genom etablering av målformuleringar. Mål fastställs på allt från global till lokal nivå och avhandlar såväl ekologiska och etiska aspekter som omfattningen av produktionen. Att formulera och fastställa mål är givetvis inte tillräckligt för att dessa även ska uppnås. Målen kan endast uppnås om genomförandet i form av teknisk innovation, ekonomiska incitament, förändringar i konsumtionsmönster, kunskapsinhämtning och -delning m.m. är i linje med de uppsatta målen. Med avhandlingens utgångspunkt, som främst ligger i det miljörättsliga fältet och därtill sammanhängande rättsområden, får man fundera kring vad ett rättsligt betraktelsesätt på utmaningen kan bidra med. I centrum för studien ligger det rättsliga systemet som medel för styrning mot uppsatta mål. Rätten som verktyg för styrning är centralt för att kunna styra de handlingsmönster som påverkar uppnåendet av de uppsatta målen.

Utformandet av rättsliga system är dock komplext. Ett rättsligt system ska utformas för att uppnå ändamålsenlighet och inneboende enhetlighet där regler ska vara underordnade de övergripande målen och samtidigt inte vara motsägelsefulla i förhållande till varandra. Ett sådant förfarande försvåras givetvis om de mål som ska uppnås i sig är motsägelsefulla såsom ofta blir fallet med å ena sidan ökad produktion som innebär ianspråktagande av ytterligare resurser och å andra sidan bevarandet av ekologiska resurser.

Vattenbruk är förvisso inte en ny företeelse, mänskligheten har odlat fisk i tusentals år och i Sverige har företeelsen funnits i åtminstone några hundra år, men då vattenbruksproduktionen under lång tid varit av begränsad omfattning i Sverige har de rättsliga verktyg som styr produktionen, i förhållande till de rättsliga verktyg som etablerats för reglering i många andra frågor, en kort historia. Andra livsmedelsproducerande verksamheter i form av fiske och jordbruk har varit föremål för rättslig och annan styrning, ofta omfattande sådan, sedan flera hundra år tillbaka. Vattenbruket, främst i form av odling av fisk, började regleras särskilt först under andra halvan av 1900-talet och då inom ramen för styrmedel redan etablerade för styrning av andra verksamhetstyper.

Utvecklingen av samhällets samlade kunskap om och syn på frågor som miljö, djurvälstånd avseende fisk och livsmedelssäkerhet har inneburit att de rättsliga verktyg som etablerats och vidareutvecklats för vattenbruket har gjorts så i ett högt tempo. Utmaningarna har delats upp i beståndsdelar för att etablera ett inom rätten praktiskt genomförbart angreppssätt. Resultatet har blivit en rättslig styrning av vattenbruket som följer av ett omfattande system av regler som återfinns i olika lagstiftningar, något som medför att styrningen sker utifrån regler med olika syften, utformningar och inblandade myndigheter.

Av de resultat ifråga om såväl skyddsperspektiv som produktionsoptimering går det att utgå från att den utveckling vi ser idag inte är ett resultat av en optimal rättslig styrning. Varken de miljömål som har formulerats eller de mål för livsmedelsproduktion har nåtts, i de allra flesta fall har man inte ens varit nära.⁴ Den rättsliga styrningen är inte det enda

⁴ Bland annat uppnådde Sverige inte 15 av sina 16 miljömål, varav det var negativ utveckling avseende flera mål, se Naturvårdsverket. *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019 - med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan* (NV rapport 6865), s. 90-91. Likaså slutade det ambitiösa tillväxtmålet för det svenska vattenbruket om tillväxt på 71 % för perioden 2013–2020 med att produktionen minskade under perioden, se *Flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket i*

styrmedlet som används för att uppnå satta mål; komplexa problem kräver ofta mångfasetterade lösningar vilket har inneburit att flera olika former av styrmedel tagits i bruk. Däremot går det att utgå från att den rättsliga styrningen har en väsentlig påverkan på utvecklingen i såväl miljöskyddet som livsmedelsproduktionen.⁵

För att identifiera inkonsekvenser i den rättsliga styrningen måste ett försök till ett helhetsgrepp göras då enskilda rättsregler inte för oss mot holistiska mål. Den utformning av vattenbruket som den rättsliga styrningen styr mot följer inte av en eller ett fåtal rättsliga normer utan hela system av normer som, oavsett huruvida de är utformade för att agera i samverkan eller inte, agerar samtidigt och i förhållande till varandra. Verksamhetsutövarens möte med rätten blir således avgörande för näringens utveckling. Den direkta styrningen av vattenbruket i form av handlingsnormer som är tillämpliga på verksamheten blir därför utgångspunkt i undersökningens identifikation av det system som utgör den rättsliga styrningen av näringen. Hur handlingsnormerna styr följer av faktorer utanför den enskilda handlingsnormens utformning såsom den rättsliga systematiken, normernas förhållande till varandra och vilka aktörer som tillåts eller, i vissa fall, måste agera i systemet. För att skapa förståelse för sådana faktorer kan inte handlingsnormerna undersökas i isolation utan måste undersökas i förhållande till varandra och i förhållande till de som agerar i tillämpningen.

Innan avhandlingen djupdyker i den rättsliga styrningen ska dock den faktiska verksamheten kort presenteras.

Sverige 2014–2020 - Kopplad till det svenska havs- och fiskeriprogrammet (Bilaga till Protokoll IV 5 vid regeringssammanträde den 19 mars 2015, N2015/2183/FJR) samt Jordbruksverket (2021). *Vattenbruk 2020* (JO1201).

⁵ Jfr. Gunningham, Neil, Grabosky, Peter, och Sinclair, Darren (1998). *Smart regulation: designing environmental policy*, s. 4.

1.2 Vattenbruk som studieobjekt

1.2.1 Vattenbrukets möjligheter och utmaningar

Som nämnt ovan är en av de största utmaningarna som vi står inför att även fortsättningsvis kunna sätta mat på bordet när våra traditionella metoder blivit ohållbara. Traditionellt sett har vi vänt oss till fiske och jordbruk för att säkerställa tillgången på livsmedel. De vilda fiskbestånden har dock under lång tid utnyttjats till sin kapacitet, eller över sin kapacitet, för fisket och kan inte längre på ett bärkraftigt vis möta marknadens efterfrågan. Även effektiviseringen och expansionen av jordbruket har inneburit svårigheter då näringen bland annat bidrar till övergödning och utsläpp av kemikalier, har i många fall stor klimatpåverkan och tar i anspråk stora landarealer.⁶ För att tillförsäkra en hållbar livsmedelsproduktion har man därför i allt större utsträckning vänt blickarna mot vattenbruket som ett komplement eller alternativ i den fortsatta produktionen.

Vattenbruk utgör odling av vattenlevande organismer, ofta associerat till odling av fisk, men innefattar även odling av blötdjur (till exempel musslor och ostron), kräftdjur och andra organismer (till exempel alger och sjögurkor). Med över 70 % av jordens yta täckt av hav finns det stor potential för utveckling av olika typer av verksamheter ute till havs, däribland vattenbruk. Odling sker till stor del för matproduktion men även för andra ändamål vilket innefattar allt från smink till biogasmassa, sättfisk och ekologisk restaurering. Totalt produceras drygt 82,1 miljoner ton (2018) vattenbruksdjur i världen årligen där en övervägande del av produktionen är koncentrerad till Asien.⁷ För oss i Sverige associerar nog de flesta vattenbruk till Norge där de omfattande laxodlingarna har gjort dem till Europas största producent av vattenbruksprodukter.

⁶ Se Landquist, Birgit, Nordborg, Maria, och Hornborg, Sara (2016). *Litteraturstudie av miljöpåverkan från konventionellt och ekologiskt producerade livsmedel - Fokus på studier utförda med livscykelanalysmetodik.*

⁷ Se Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2020). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020*, s. 21.

Förhoppningarna om vattenbruket som en central del i omställningen till hållbar livsmedelsproduktion till trots medför odling i vatten en potentiellt stor miljöpåverkan. Påverkan skiljer sig dock väsentligt beroende på vad och hur man odlar. För fiskodling utgörs miljöpåverkan främst av att näring i form av foder måste tillsättas vilket medför utsläpp av näringsämnen, främst kväve och fosfor från foderrester och exkrementer, något som bidrar till övergödning vilket redan är ett utbrett problem i många svenska vattenförekomster. Påverkan blir som störst genom odling i öppna nätkassar, den mest tillgängliga och även mest använda tekniken, som saknar reglering av vattenutbytet mellan vattnet innanför och utanför kassen. Det har även utvecklats olika tekniker som syftar till att åtgärda detta där utsläppen från odlingen kan kontrolleras i olika grad och där odling även kan utföras i landbaserade system eller i kombination med andra verksamheter. Att sluta odlingssystemen bidrar dock avsevärt till investerings- och driftkostnaden.⁸

För andra odlade organismer kan miljöpåverkan vara den motsatta. Odling av till exempel musslor och alger motverkar övergödning då dessa organismer tillgodogör sig näring i vattnet utan att foder eller näring vanligtvis behöver tillsättas. Organismerna brukar därför benämnas blå fånggrödor och kan kombineras med fiskodling, ett s.k. integrerat odlingssystem, i syfte att begränsa verksamhetens näringsutsläpp. Ett liknande tankesätt finns inom akvaponiken där syftet är att skapa ett symbiotiskt produktionssystem där vattenbrukssystem med näringsutsläpp, såsom fiskodling, kombineras med vattenbruk som istället extraherar näring ur vattnet, såsom musselodling eller algodling.

Förutom utsläpp av näring är även invasion av främmande arter och sjukdomsspridning bland de problem som kan medföra en lokal påverkan. Problemen kan i all väsentlighet kontrolleras genom att använda slutna-

⁸ Se Eriksson, Susanne et al. (2018). *Översikt av tekniker för odling av vattenlevande organismer i Sverige – miljöpåverkan, odlingssystem, odlingsarter och foder*, s. 67f.

eller semislutna system. Bortom den lokala miljöpåverkan återfinns även andra utmaningar. Särskilt fiskfodret har varit föremål för diskussion då det i vissa fall tillverkas av vildfångad fisk från olika delar av världen vilket kan bidra till överfiske, något som påverkar de lokala ekosystemen där fisken fångas och även kan ha påverkan på lokalbefolkningens möjligheter till livsmedelsförsörjning.⁹

1.2.2 Intresset för vattenbruk i Sverige

Intresse för vattenbruk har funnits länge i Sverige. Redan på 1700-talet odlades karp och under sent 1800-tal anlades den första odlingen av regnbågslax. Karpodlingen i Sverige var omfattande under 1900-talets första hälft men har idag nästan helt upphört.¹⁰ Matfiskproduktionen har sedan 1970-talet istället inriktats på regnbåge genom odling i öppna nätkassar. För närvarande står regnbåge för ca 87 % av den totala svenska matfiskproduktionen på drygt 9 600 ton (2019). Det odlas även röding, musslor samt fisk och kräftor för utsättning i viss omfattning.¹¹

I jämförelse med våra grannländer är omfattningen dock tämligen begränsad. Den norska produktionen är förstås betydligt större än den svenska men även våra övriga grannländer slår oss på fingrarna.¹² Svensk

⁹ Se Bruno, Ellen (2014). *Miljöanpassat vattenbruk i Sverige – en näring med stor potential*, s. 10.

¹⁰ Se AR 93:10. *Fiskodling: planering, tillstånd, tillsyn*, s. 7.

¹¹ Jordbruksverket (2020). *Vattenbruk 2019*. För havsbruket står regnbåge för nästan 100 % av den svenska matfiskproduktionen. Utöver detta produceras det nästan 2 000 ton musslor (2018, ingen redovisad statistik för 2019). Den totala redovisade produktionen är ca 1 500 ton lägre än föregående år vilket till viss del kan förklaras av utbrottet av covid-19 under datainsamlingen.

¹² Den norska produktionen är betydligt större än den svenska, ca 1,5 miljoner ton producerad fisk säljs om året (2020), se Fiskeridirektoratet. *Key figures from Norwegian Aquaculture Industry 2020* (2021), s. 13ff. Även Danmark (drygt 46 000 ton fisk år 2019 enligt danska Fiskeristyrelsen) och Finlands produktion (drygt 15 000 ton år 2020 enligt siffror från LUKE) är större än den i Sverige.

produktion har förvisso ökat sedan 1980-talet men i långsammare takt än den globala utvecklingen. I fråga om produktionsvolym sker den svenska odlingen av matfisk till övervägande del i kassar men till en viss del även i dammar. Det finns ett antal anläggningar för odling i bassänger och recirkulerande system men de står för närvarande för en nästan obefintlig del av produktionsvolymen. På grund av den begränsade produktionsvolymen i Sverige har vi ett stort importunderskott och större delen av den odlade fisk vi konsumerar idag är importerad.¹³

Redan innan detta avhandlingsprojekt inleddes fick jag höra att man länge försökt få igång en markant utökning av vattenbruket i Sverige utan att lyckas och det tog inte lång tid att finna flera initiativ. Redan på 1970-talet utpekades vattenbruket som en näring med potential för utveckling när möjligheterna att på ett bättre sätt nyttja haven undersöktes och den har sedan dess varit föremål för diverse satsningar, utredningar och andra initiativ.¹⁴ Under det senaste decenniet har just vattenbruksnäringen pekats ut som en av nyckelnäringarna i EU:s strategi för blå tillväxt och nationellt har det tagits fram strategier och handlingsplaner för den blå tillväxten och som en del av livsmedelsstrategin.

Trots ett stort intresse från flera håll i att utveckla och expandera näringen har det mesta stått still under lång tid. Frågan har varit föremål för flera offentliga utredningar och politiska upprop från intressenter. Då det finns goda naturliga förutsättningar för en större vattenbruksnäring och en efterfrågan efter produkterna har man sökt andra förklaringar till stag-

¹³ Under 2017 importerades nästan 51 000 ton norsk odlad lax, se Fiskeridirektoratet. *Key figures from aquaculture industry 2017* (2018), s. 24.

¹⁴ Se SOU 1972:43. *Utnyttjande och skydd av havet: betänkande*. Utredningen föreslog att Sverige skulle "utröna betingelserna" för kommersiell vattenbruksproduktion av fler arter, bland annat ål, tunga, krabba, hummer, tångräka och ostron. Se kapitel 3 för en mer ingående genomgång av mål och strategier rörande vattenbruket.

nationen. I samtliga fall har regelverket pekats ut som en central del i förklaringen och liknande hinder har identifierats.¹⁵

1.2.3 Vattenbruket som regleringsobjekt

I den rättsliga prövningen av vattenbruksverksamhet beaktas flera olika aspekter. Den mångbottnade prövningen har inte samlats av lagstiftaren. Istället sker den enligt ett antal olika lagrum med olika syften och med olika historiska bakgrunder. Prövningen innefattar bland annat vattenbrukets potentiellt miljöskadliga effekter i miljölagstiftningen, odlingsarternas potentiellt invasiva karaktär i fiskelagstiftningen, djurens välmående och trygghet i djurskyddslagstiftningen och odlingen som ett fysiskt hinder för sjötrafik enligt sjötrafiklagstiftningen. Ansvar för vattenbruk som verksamhet och för påverkansobjekten fördelas till olika institutioner genom att de tilldelas ansvar för tillståndsgivning, tillsyn, vägledning, rapportering m.m. Sammantaget avser regelverket och operationaliseringen att åstadkomma en hållbar vattenbruksnäring.

De många aspekterna att förhålla sig till har medfört ett komplext och tungrott system vid prövning och tillsyn. Tillstånden som krävs har ansetts vara onödigt många till antalet och prövningarna har pekats ut som tidskrävande och kostsamma.¹⁶ Under de senaste åren har det även i flera uppmärksammade fall varit svårt att nå upp till de satta kraven vilket

¹⁵ Bland dessa märks *Svenskt vattenbruk - en framtidsnäring* (Ds 2000:42), *Det växande vattenbrukslandet* (SOU 2009:26) och två regeringsuppdrag till Jordbruksverket 2011 och 2019–2020 om att föreslå regelförenklingar samt Task Force Vattenbruks politiska påverkansarbete under 2017–2018. Även i en europeisk kontext har administrativa bördor, inte minst i samband med tillståndsförfaranden, pekats ut som en bromskloss i näringens tillväxt, se Europeiska kommissionen (2012). *Blå tillväxt - möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn*, s. 9f.

¹⁶ Se exempelvis SOU 2009:26. *Det växande vattenbrukslandet: betänkande*, s. 111ff.

har lett till begränsningar i tillstånden eller avslag.¹⁷ Då tillstånden även är tidsbegränsade sker prövningarna flera gånger vilket har varit betungande och medfört svårigheter att motivera och söka ekonomiska medel för investeringar.¹⁸ Att många myndigheter är inblandade i såväl tillståndsgivning som tillsyn utan effektiv samordning myndigheterna emellan har inneburit att myndighetskontakterna har upplevts som förvirrande och betungande och i vissa fall även motsägelsefulla.

Samtidigt rimmar de ökade utsläpp som en produktionsökning skulle innebära inom ramen för vad som är ekonomiskt och tekniskt möjligt hos näringen dåligt med de mål som har knutits till recipienten. Under senare år har allt större fokus lagts på våra hav och vatten och både mål och normer har tagits fram för att styra mot att undvika ytterligare skada och även uppnå en status i våra hav och vatten som så långt som möjligt efterliknar en naturlig sådan.¹⁹ För att uppnå dessa mål måste belastningen minska vilket har inneburit att flera vattenbruksverksamheter under de senaste åren har lagts ner. Målet om att öka den svenska livsmedelsproduktionen genom vattenbruk och samtidigt skydda våra hav och vatten i större utsträckning har inneburit en komplicerad ekvation som för närvarande inte tycks gå ihop.

1.3 Syfte och avgränsningar

Avhandlingen tar sitt avstamp i den svenska vattenbruksnäringen och de möjligheter och utmaningar som näringen står inför. Utformningen av den svenska regleringen har, som noterats ovan, pekats ut som en betydande orsak till näringens bristande utveckling. Samtidigt är aspekter av vattenbruket problematiska eller riskfyllda, varför det är nödvändigt att etablera

¹⁷ Se bland annat de uppmärksammade fiskodlingsmålen i MÖD från mars 2017 (MÖD 2017:21, MÖD 2017:22, M 8882–15 och M 2620-16) samt M 1425-17 (odling i Storsjön) och M 4726-19 (Smögenlax).

¹⁸ Se till exempel Task Force Vattenbruk (2017). *Vattenbruk - en grön näring som hämmas av omodern lagstiftning*, s. 9.

¹⁹ Se framförallt avsnitt 4.2.6.

en styrning som bidrar till en utveckling av vattenbruk i linje med de mål som näringen påverkar uppnåendet av. Ett rättsligt betraktelsesätt lämpar sig dock inte för att undersöka huruvida vattenbruket *de facto* utgör en hållbar näring. För det får man vända sig till andra vetenskapliga discipliner.

Det övergripande syftet med avhandlingen är istället *att utvärdera funktionaliteten i den rättsliga styrningen av det svenska vattenbruket i förhållande till relevanta politiska mål*. Med funktionalitet avses den rättsliga styrningens förmåga att producera resultat i linje med systemets tillskrivna mål.²⁰ Undersökningen tar sikte på den direkta styrningen av vattenbruksnäringar och således inte bredare styrningsåtgärder som tar sikte på stora delar eller hela näringslivet såsom företagsbeskattning, arbetsmarknadsåtgärder, särskilda stöd för småföretag eller liknande. Begreppet *rättslig styrning* används i vid bemärkelse och innefattar förutom traditionellt rättsligt material även styrningen av de offentliga institutioner som tilldelats en roll i styrningen av vattenbruksnäringar.

Vidare är vattenbruk ett brett begrepp och innefattar flera olika typer av odlingsverksamheter. Då olika former av vattenbruk innebär vitt skilda konsekvenser och är reglerade på avsevärt olika vis är avhandlingen begränsad till frågor rörande fiskodling för livsmedelsändamål och behandlar enbart andra former av vattenbruk i förhållande till eller i kombination med fiskodling. En undersökning som innefattar alla former av vattenbruk skulle bli för bred och sakna enhetlighet. Likaså är avhandlingen begränsad till själva produktionsfasen i odlingsverksamheten och de normer och mål som styr denna.²¹ Frågor om exempelvis vattenbruksprodukten behandlas endast i den mån produktionen påverkas. En mer

²⁰ Begreppet *funktionalitet* såsom det används i undersökningen förklaras vidare i avsnitt 1.5.4.

²¹ Således kommer inte frågor om bland annat förädling och saluföring av produkter från fiskodlingen att behandlas inom ramen för undersökningen.

omfattande redogörelse för avhandlingens gränsdragning ges i avhandlingens andra kapitel.

Då vattenbruket är en näring som styrs genom ett stort antal lagstiftningar där flera myndigheter innehar olika roller kommer undersökningen att utgå från en systemansats. Systemansatsen möjliggör undersökning av komplex styrning och syftar till att utöver att undersöka styrningens enskilda delar även kunna undersöka relationen mellan styrningens olika delar och funktionen av denna. De återstående avsnitten i kapitlet kommer således att fokusera på systemansatsen i teori och som metod. Kapitlet kommer att utmynna i ett upplägg särskilt anpassat för avhandlingens undersökning men systemansatsen har ett brett användningsområde inom rättsvetenskapen och kan användas till långt mycket mer än rättslig styrning av vattenbruk.

1.4 Systemet och dess komponenter

1.4.1 Introduktion till systemansatsen

Det har länge varit brukligt att inom vetenskapens värld försöka isolera enskilda komponenter för att kunna undersöka dem.²² Den samlade kunskapen om olika komponenter har sedermera fått utgöra förståelsen för helheten i ett visst sammanhang. Under 1900-talets andra hälft, främst till följd av von Bertalanffys etablering av sin *generella systemteori*²³, har det vetenskapliga intresset för hur sammanhängande och interaktiva komponenter som tillsammans bildar en enhetlig helhet, d.v.s. system, fungerar ökat.

²² Se von Bertalanffy, Ludwig. *An outline of general system theory*. *British Journal of the Philosophy of Science* 1, nr. 2 (1950), s. 134.

²³ Von Bertalanffys systemteori arbetades fram stegvis under många år men inom litteraturen hänvisas det ofta till 1968 års samlingsverk som startpunkten. Se von Bertalanffy, Ludwig. *General system theory: foundations, development, applications* (1968).

System återfinns överallt och är av skiftande karaktär. Det kan röra sig om atomer som utgör komponenter för att bilda en människokropp eller om sträckningar och tidtabeller som utarbetats för att på bästa sätt transportera folk i ett tunnelbanesystem. Ett system kan bestå av ytterst små beståndsdelar eller betydligt större sådana, ett stort antal eller endast ett fåtal. Det kan vara socialt konstruerat eller naturligt förekommande, fysiskt eller icke-fysiskt. Likaledes kan det vara ett öppet system med inflöde och utflöde av komponenter och där komponenter kan brytas ner eller byggas upp eller ett stängt system, isolerat från sin omgivning och statiskt i sin utformning.²⁴

System är oftast inte summativa, dvs. summan av dess komponenter, och enskilda komponenter kan därför endast i begränsad utsträckning bidra till förståelsen för systemets funktion som helhet. Systemförståelsen bygger istället på relationen mellan komponenterna och hur de relaterar till systemet som helhet.²⁵ Ett system som syftar till att uppnå ett holistiskt mål såsom hållbar utveckling kan således svårigen skattas genom att undersöka enskilda komponenter då de enskilda komponenternas bidrag till att uppnå det holistiska målet beror på relationen till övriga komponenter. Om en komponent påverkar en annan komponents funktion innebär det att hela systemets samlade funktion blir påverkad. Systemet blir således icke-summativt och en förståelse för dess faktiska funktion kan inte förväntas utifrån ett summativt betraktelsesätt, utan svaret finns bortom de enskilda beståndsdelarna.²⁶ Om systemet är komplext kan det uppvisa helt andra egenskaper. Multipla och parallella processer innebär växelverkan mellan systemets olika delar där en ändring i en del ofta slår igenom hela systemet och vid en annan tidpunkt, vilket försvårar identifieringen av sambandet mellan orsak och verkan. En till synes harmlös

²⁴ Se *ibid.*, s. 39f.

²⁵ Jfr. LoPucki, Lynn M. *Systems Approach to Law*. *Cornell Law Review* 82, nr. 3 (1997), s. 487.

²⁶ Se von Bertalanffy. *An outline of general system theory*, s. 155.

ändring kan ibland radikalt ändra systemets beteende.²⁷ Genom att studera ett system som en enhet istället för en samling komponenter kan förståelsen för komponenternas funktion synliggöras.²⁸

Som benämningen antyder är även rättssystemet ett system. Systemets komponenter är normer. För att fullt ut kunna tolka och tillämpa normerna är en förståelse för deras sammanhang av betydelse, dvs. en förståelse för normerna som en del av ett system kommer att ge en annan förståelse än endast förståelsen för normerna var för sig.²⁹ Von Bertalanffys mer specifika utveckling av systemteorin får anses ha begränsad relevans för rättssystem då han inom sitt vetenskapliga fält, biologi, ägnade sig åt fysiska system och öppna system eller, på sin höjd, relationen mellan öppna och stängda system. Rättssystemet får i sammanhanget anses vara statiskt och icke-fysiskt; statiskt, inte för att rättssystemet inte är i förändring, utan för att bestämmandet av gällande rätt utifrån traditionella rättskällor inte behöver ta hänsyn till dynamiken i systemet i form av tillförsel, bortfall eller förändring av rättskomponenterna.³⁰ Funktionen av den faktiska tillämpningen av systemet är dock beroende av långt mycket mer än traditionella rättskällor där ett oändligt antal fysiska, sociologiska och psykologiska komponenter kan identifieras och undersökas för att försöka förstå varför systemet tillämpas som det gör. Här bör Luhmanns rättsociologiska arbete med systemteori nämnas

²⁷ Se Gustafsson, Leif, Lanshammar, Håkan, och Sandblad, Bengt. *System och modell: en introduktion till systemanalysen* (1982), s. 89.

²⁸ Se Ackoff, Russell. *Games, Decisions, and Organizations. General Systems: Yearbook of the Society for the Advancement of General Systems Theory* 4 (1959), s. 145.

²⁹ Se Hellner, Jan. *Rättsteori: en introduktion* (1994), s. 10f.

³⁰ Ett rättssystem förändras språngvis varför det av praktiska skäl ofta är lämpligt att avbilda systemet som det existerar vid en viss tidpunkt, jfr Gustafsson, Lanshammar, och Sandblad (1982). s. 21. Ett rättssystem bör, om det ses över tid, i de flesta fall betraktas som dynamiskt, se Eckhoff, Torstein och Sundby, Nils Kristian. *Rettsystemer: systemteoretisk innføring i rettsfilosofien* (1991), s. 25ff.

särskilt där rättssystemet som utgångspunkt behandlas som ett subsystem i ett övergripande socialt system.³¹

Som Hellner konstaterar är rättssystemet även styrt, d.v.s. att reglerna och deras sammanhang inte uppkommit av en slump utan syftar till att skapa en viss ordning.³² Ett socialt konstruerat system tenderar att vara lättare att förstå med den mänskliga logiken då det även är den som ligger bakom dess ordning. Vidare finns det möjlighet att inte bara studera ett system för att skapa förståelse utan även att förändra systemet i takt med att förståelsen för det ökar. På så vis är systemfilosofen Churchmans definition av systemansatsen som *ett tillvägagångssätt för att hantera och planera våra mänskliga angelägenheter med intentionen att vi som levande art uppför oss ordentligt i denna värld*³³ en kontextuellt mer anpassad beskrivning. Beskrivningen är självfallet väsentligt åtskild från den ansats von Bertalanffy etablerade i sin generella systemteori men Churchmans beskrivning utgår från ett perspektiv där system utgör verktyg för beslutsfattande med möjlighet till förändring och optimering. Även om perspektiven har gemensamma nämnare är tillvägagångssättet beroende av undersökningsobjektet och av naturliga skäl beroende på inom vilken vetenskaplig disciplin undersökningen sker.

³¹ Se Luhmann, Niklas. *Law as a social system* (2004), s 72ff.

³² Se Hellner (1994). s. 10ff. Hellner menar även på att en hög med stenar inte utgör ett system utan en oordnad samling. Utifrån ett systemteoretiskt perspektiv blir exemplet något missvisande. Exempelvis stenhögens formation kan enkelt förklaras genom en systemansats. Tar jag bort en sten ur högen kan det påverka de andra stenarnas position och t.o.m. få hela högen att rasa. Systembegreppet i avhandlingen kommer således inte att förutsätta att systemet är ordnat enligt Hellners definition.

³³ Se Churchman, C. West. *The systems approach and its enemies* (1979), s. 8. Egen översättning, originalspråk: engelska.

1.4.2 Något om det fragmenterade systemet

Ett rättssystem är aldrig så fullkomligt att det enskilda fallet kan avgöras med hjälp av otvetydiga rättsregler. Rättssystemet består av komponenter där anpassade rättsregler tas fram för att bilda normer inom avgränsade områden. Särskilda situationer kräver särskilda rättsregler för att erbjuda tillräcklig styrning mot uppsatta mål i samhället. Samtidigt bildas komponenterna i systemet av olika aktörer, vid olika tillfällen, utifrån olika syften och med olika mottagare. Ett optimalt system är enhetligt och de olika rättsnormerna är anpassade till varandra. Vid avvikelse från detta får man till bilden av rättsnormer som medel för genomförande av mål även lägga till bilden av rättsnormer som hinder för genomförande av mål.

Fragmenteringen inom rättssystemet uppkommer till följd av normgivningsmaktens, regleringssyftets och genomförandets splittrade natur i vad som benämns som *vertikala*, *horisontella* och *institutionella* dimensioner av fragmentering.³⁴ Den mest etablerade diskussionen har förts inom den internationella rätten.³⁵ Normgivningsmaktens olika nivåer, allt från lokala till globala regleringsnivåer, medför att fragmentering uppkommer *vertikalt*. I en allt mer sammankopplad värld uppkommer utmaningar och möjligheter som kräver mellanstatliga samarbeten, exempelvis handel över gränserna och förvaltning av gemensamma resurser.

³⁴ För mer om de olika dimensionerna av fragmentering, se Platjouw, Froukje Maria. *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining ecological integrity through consistency in law* (2016), s. 100f.

³⁵ Bland de mer inflytelserika tidiga behandlingarna av fragmentering inom internationell rätt finner man Jenks bidrag om konflikter mellan internationella traktat från 1953, se Jenks, Wilfred C. *The Conflict of Law-Making Treaties. British Yearbook of International Law* 30 (1953). Se även Koskeniemi, Martti. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law - Report of the Study Group of the International Law Commission* (2006).

Sedan Stockholmskonferensen 1972 har det internationella samarbetet kring hållbarhetsfrågor gradvis ökat och idag är regleringen omfattande och härstammar från ett flertal källor med olika former av normgivningsmakt. Redan när Brundtlandrapporten skrevs uppmärksammades den ökande sammanvävningen av ekonomi och ekologi på lokal, regional, nationell och global nivå. Sammanvävningen av marknader innebär att beslut idag ofta får betydligt mer omfattande verkningar geografiskt än tidigare eftersom orsak och verkan fysiskt förhåller sig längre från varandra. Likaså har den ökade förståelsen för naturliga resursers ändlighet inneburit ett ökat behov för gemensam förvaltning. Gränsen för vad som utgör en nationell angelägenhet har flyttats fram och att placera in vilka frågor som är av nationell eller internationell karaktär blir allt svårare att göra.³⁶ Behovet av att etablera regleringsmekanismer på olika nivåer bidrar till fragmenteringen och komplexiteten i rättssystemet.

Den *horisontella* dimensionen behandlar istället de olika substantiella områdena i form av olika samhällsutmaningar, exempelvis skyddsintressen, där rättssystemet ska styra mot givna mål.³⁷ I den internationella rättens decentraliserade utformning medför detta att olika aktörer agerar lagstiftare med begränsade regleringsintressen. Då regleringen växer fram vid olika tillfällen och med olika syften blir den rättsliga systematiken svår att göra enhetlig. Även om den nationella normgivningsmakten som utgångspunkt har en mer centraliserad utformning kan liknande problem uppkomma. Regleringsområdena blir fler och reglerade i mer detalj, vilket

³⁶ Se World Commission on Environment and Development. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (1987), s. 37.

³⁷ Den horisontella fragmentiseringen är på intet sätt exklusiv för reglering av verksamheter utan motsvarande diskussion återfinns även inom bland annat socialrätten om fragmentering av de allmännas skyldigheter, rättigheters samordning och ansvarsförhållandet mellan ansvariga institutioner. Se till exempel Gustafsson, Håkan. *Rättifiering - om rättigheternas tragedi* (2018) ur Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla och Lind, Anna-Sara (red.). *Socialrätt under omvandling: om solidaritet och välfärdsstatens gränser*, s. 55f.

har lett till en expansion av den offentliga sektorn som har inneburit svårighet att samla normskapandet till en och samma enhet. Ju längre från kärnan normgivningsmakten delegeras desto mer specialiserade kunskaper och perspektiv måste föras in till normskapandet. Samtidigt medför en decentralisering av normgivningsmakten en utmaning för skapandet av ett enhetligt system av normer där övergripande mål och helhetssynen bleknar ju fler enheter som tilldelas makt. Ju fler regleringsintressen som behandlas var för sig desto större risk för konflikter normerna emellan.

Till sist fragmenteras rättssystemet *institutionellt* genom den uppdelning av det allmänna som innebär att olika institutioner uppdras att tillämpa, tolka och i vissa fall skapa rättsregler. De olika institutionerna har olika syften, ansvarsområden, sammansättningar och budgetar för att genomdriva uppsatta samhällsmål, bland annat genom tillståndsgivning och tillsyn, uppdelade både vertikalt och horisontellt. Förståelsen för påverkan av en viss verksamhet, inklusive ekonomiska och sociala konsekvenser, och de rättsregler som styr tillåtligheten och hur verksamheten ska utformas kan i många fall vara för omfattande för att en enskild tjänsteman eller ens en enskild myndighet ska kunna bedöma dem.³⁸ En verksamhet kan därför vara föremål för flera olika myndigheters arbete där olika ansvars- och kunskapsområden gör sig gällande i styrningen. Beroende på bland annat myndighetens syfte, mål och sammansättning kan utfallet skilja sig åt där exempelvis en myndighet med fokus på miljö kommer att agera annorlunda vid bedömning av en verksamhet än en myndighet med uppgift att bistå vid utvecklandet av en viss näring eller en politiskt vald församling.³⁹

Begreppet fragmentering bär oftast negativa konnotationer även om det inte bär ett inneboende negativt värde. En fullkomligt samlad förvaltning

³⁸ Se Owen, Dave. *Mapping, modeling, and the fragmentation of environmental law*. *Utah Law Review* (2013), s. 231.

³⁹ Se bland annat *ibid.*, s. 238f.

avseende både reglering och institution har få förespråkare i den praktiska utvecklingen. Istället är fragmenteringen i många fall en nödvändighet, eller åtminstone gynnsam, för hanterligheten av olika problem som uppstår inom ramen för rättsområdet. Samtidigt uppstår systematiska utmaningar som behöver hanteras för en effektiv förvaltning. I ett system som skapas genom gradvisa förändringar, s.k. inkrementalism, är det utmaningar som är både svåröverblickade och svårhanterade.⁴⁰ För att förstå rättssystemets verkan är förståelsen för hur olika komponenter i systemet skapar en incitamentsstruktur och leder till faktiskt handlande central. Om systemet inte är koordinerat kan det istället skapa *perversa incitament*⁴¹, dvs. incitament som leder till oförutsedda resultat,⁴² som kan innebära att normer med syfte att åtgärda ett visst problem i själva verket leder till handlande som förvärrar problemet eller som skapar nya problem.

Om man tar reglering av naturresurser som exempel omfattar det ett antal avvägningar mellan mer eller mindre jämförbara värden. Traditionellt har det rört sig om en avvägning mellan ekonomiska kostnader och ekologiska fördelar vid beslut om åtgärder eller begränsningar. Vid exempelvis krav avseende användningen av en viss teknik avgörs frågan genom att ställa kostnaden för användningen av tekniken gentemot teknikens bidrag till att minska miljöpåverkan. Under senare decennier har dock allt större regleringsfokus hamnat på miljön som reaktör vid miljöpåverkan, där tillåten påverkan inte avgörs utifrån vad som är en rimlig begränsning ifråga om ekonomiska förutsättningar utan utifrån vad som är rimlig påverkan för miljön som reaktör att tåla, eller utifrån den *ekologiska uthålligheten*. Att implementera reglering för att undvika utsläpp till en viss recipient leder dock ofta till att utsläppet istället omdirigeras till en

⁴⁰ Se Krier, James E. och Brownstein, Mark. *On integrated pollution control*. Environmental Law 22, nr. 1 (1992), s. 126.

⁴¹ Eng. *perverse incentives*.

⁴² Se Gunningham, Grabosky och Sinclair (1998). s. 80.

annan recipient.⁴³ Ett förbud av utsläpp till vatten innebär i ett sådant fall att det istället omdirigeras till mark, luft, atmosfären eller till ett annat geografiskt område. En skyddsregel blir i själva verket till sin funktion en avvägningsregel där vissa media prioriteras över andra. I samma anda aktualiseras ofta en liknande avvägning mellan miljömässiga intressen och andra intressen vid andra typer av skyddsregler. Ett beslut att reglera eller förbjuda en produkt, produktionsprocess eller -metod för att hantera de miljö-, hälso- och säkerhetsrisker som den kan medföra kan ha en effekt av att öka andra sådana risker eller kostnader.⁴⁴

I den mån rättssystemet tillåter det kan sådana avvägningar göras inom ramen för tillståndsbeslut där fördelar ur enskild och allmän synpunkt kan vägas samman och ett rationellt beslut utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet fattas. Fragmenteringen begränsar de riskavvägningar som en beslutsfattare tillåts förhålla sig till.⁴⁵ Det kan röra sig om bestämmelser rörande vilka faktorer som får vägas in eller hur man ska förhålla sig till faktorerna i det enskilda beslutet. Det kan även vara så att beslut om tillåtligheten för en viss verksamhet i sig är uppdelat i flera mindre beslut placerade hos flera olika beslutsfattare. I sådana fall kan beslut fattas av personer med särskilda kunskaper och perspektiv inom den risk eller för det skyddsobjekt som ska regleras eller förvaltas i det enskilda fallet. Samtidigt försvinner möjligheten att göra större avvägningar inom ramen för prövningen då den blir begränsad eller uppdelad. Exempelvis kan möjligheterna för att bedöma huruvida utsläpp till alternativa recipienter eller alternativa produktionsmetoder är mindre skadliga eller hur miljöpåverkan av alternativa produkter förhåller sig till föreslagen produktion

⁴³ Se Fontaine, Peter J. *EPA's Multimedia Enforcement Strategy: The Struggle to Close the Environmental Compliance Circle*. Columbia Journal of Environmental Law 18 (1993), s. 33f. Se även Stewart, Richard B. *A New Generation of Environmental Regulation?* Capital University Law Review, nr. 21 (2001), s. 29.

⁴⁴ Jfr Stewart, s. 49.

⁴⁵ Se Aagaard, Todd S. *Environmental harms, use conflict and neutral baselines in environmental law*. Duke Law Journal 60, nr. 7 (2011), s. 1538.

begränsas. För verksamhetsutövaren kan även den fragmenterade bedömningen leda till motsägelsefulla beslut som kan vara hämmande, dyra, svåra eller i vissa fall omöjliga att efterfölja.

1.4.3 Rätten som styrmedel

För att optimera möjligheten till att överföra mål från politisk vision till faktiska resultat måste styrning, dvs. av beslutsfattare medvetna åtgärder som åsyftar till att driva samhället mot uppställda mål,⁴⁶ komma till stånd. Ser man till vad som påverkar rättssystemets funktion utöver dess normer går det att inkludera flera olika mekanismer: personer, beteenden, kontext och föremål.⁴⁷ Avhandlingens fokus är dock styrningen från den statliga sektorn som utgår från riksdag eller regering varför vi i det följande ska identifiera komponenterna som är föremål för sådan styrning i förhållande till verksamheter.⁴⁸ I Sverige sker sällan direkt styrning genom beslut eller åtgärder från riksdag eller regering som riktar sig mot enskilda verksamheter utan istället nyttjas styrmedel.

Styrmedlen brukar delas in i tre övergripande kategorier – rättsliga, ekonomiska och informativa – även om gränsdragningen mellan dessa tre inte alltid är knivskarp. Då detta är en avhandling inom det rättsvetenskapliga fältet faller det sig naturligt att fokus i huvudsak ligger på rättsliga styrmedel och styrning genom rättsliga normer. Övriga styrmedel kommer endast att behandlas översiktligt för att komplettera bilden av styrningen som helhet. De rättsliga styrmedlen kan kategoriseras ytterligare. Exem-

⁴⁶ Jfr. Lundquist, Lennart. *Förvaltningen i det politiska systemet* (1971), s. 24.

⁴⁷ Se Strömholm, Stig, Lyles, Max, och Valguarnera, Filippo. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära* (2020), s. 218f.

⁴⁸ Sedan Sveriges inträde i unionssamarbetet och överlämnande av centrala styrningsbefogenheter får även EU:s lagstiftande och verkställande institutioner räknas till de institutioner som utövar central styrning i landet. Även denna styrning kommer att behandlas i undersökningen men i huvudsak utifrån perspektivet hur den centrala svenska styrningen förhåller sig och bör förhålla sig till överstatlig styrning.

pelvis identifierade Strömholm 17 olika former av rättsliga styrmedel, samtliga med olika funktioner och intensitet, i sin icke-uttömliga genomgång av styrmedel.⁴⁹

För styrning av verksamheter har främst vad som i amerikansk litteratur benämnts som *command and control*-reglering nyttjats. Begreppet syftar på obligatoriska minimikrav för att tillförsäkra en av lagstiftaren bestämd acceptabel nivå av skydd (*command*) och ett processuellt system för säkerställandet av minimikravens genomförande (*control*).⁵⁰ Termen syftar till en direkt reglering av sakfrågan, i motsats till användandet av incitamentbaserade styrmedel, med hög offentlig inblandning och bär ofta en negativ konnotation i litteraturen. I den svenska litteraturen har främst begreppen kravregler och genomdrivanderegler använts för att beskriva den svenska rättsliga utformningen men sällan använts som ett gemensamt begreppspar för att beskriva regleringstekniken.

Samtidigt har systemet ifrågasatts för avsaknad av flexibilitet, ineffektivitet och höga sociala och ekonomiska kostnader.⁵¹ Ett system som enbart bygger på att minimikrav ska uppnås saknar incitament till ytterligare förbättring och utveckling då det i sig inte ger några fördelar i förhållande till styrningen. Det innebär inte att sådana incitament inte kan hämtas från annat håll, såväl självacceptans som samhällsacceptans kan vara starka incitament till förbättring men regleringssystemet i sig ger inte det. Även från myndighetens håll kommer ett sådant system att fokusera på att minimikraven upprätthålls, inte att skapa förutsättningar för minsta möjliga negativa påverkan eller effektivitet i förhållande till verksamhetens mål. Vidare kan styrningsformen begränsa möjligheten att utkräva ansvar vid

⁴⁹ Se Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020), s. 181ff.

⁵⁰ Se Waskey, Andrew J. *Command and Control Regulation* (2007) ur *Encyclopedia of Environment and Society*, Paul Robbins (red.), s. 307.

⁵¹ Se Gunningham, Grabosky och Sinclair (1998), s. 6f. Se även Strömholm, Lyles, och Valguarnera (2020), s. 189f.

skada som sker trots uppnåendet av minimikraven.⁵² En stor inblandning av myndigheter och byråkratiska system tenderar även att innebära höga kostnader. Kostnaden omfattar administrativa kostnader för det offentliga, tillståndssökande och andra aktörer men även kostnad i form av bland annat produktionsbortfall. Till kostnaden hänförs även regleringens administrativa komplexitet där det ligger i sakens natur att eftersträva enkelhet i den administrativa processen.⁵³

I Sverige har i stor utsträckning koncessionssystem, dvs. bestämmelser som förbjuder viss verksamhet om inte tillstånd för verksamheten meddelas, använts för att genomföra kraven. Lagstiftaren har då ej velat eller kunnat införa så bestämda regler att verksamhetens tillåtelse kunnat avgöras generellt utan istället överlämnat avgörandet till särskild myndighet att avgöra tillåtligheten i det enskilda fallet.⁵⁴ Användningen av koncessionssystem har föreskrivits främst som ett styrmedel använt i det miljörättsliga området.⁵⁵ Koncession är dock vida använt för alla verksamhetsformer, exempelvis fastighetsmäklari, finansbolag, inkassoverksamhet, hotell- och pensionatrörelse, lotterier och spel, trafikskola, offentliga tillställningar m.m.⁵⁶ Till koncessionssystemet bör även ett över-

⁵² Ett uppmärksammat exempel är de rättsliga efterföljderna av spårvagnsolyckan som inträffade vid Vasaplatsen i Göteborg år 1992. Såväl utformningen av vagnen, som innebar att det var enkelt att koppla ur bromssystemet, som den bristfälliga utbildningen och otydliga regelverket konstaterades vara olycksorsaker. Vagnens utformning samt utbildning och regelverk hade dock på förhand godkänts av tillsynsmyndigheten varför de ansvariga på spårvägsbolaget inte ansågs nå upp till det straffrättsliga rekvisitet för oaktsamhet. Se mål nr B1811-92 meddelad av Göteborgs tingsrätt den 21 juni 1994.

⁵³ Se bland annat Gunningham, Grabosky och Sinclair (1998), s. 26.

⁵⁴ Se Hellner, Jan (1974). *Juridiska styrmedel - en skiss*, s. 15.

⁵⁵ Se Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020), s. 189.

⁵⁶ Statskontoret gjorde 1999 en kartläggning över lagar med krav på tillstånd eller motsvarande för näringsverksamheter och fann redan då drygt 60 lagar med sådana krav, se Statskontoret. *Tillstånd för näringsverksamhet* (Tillväxtenheten, rapport 1999:12).

vakningssystem kopplas för att följa upp såväl koncessionstvånget som efterföljandet av koncessionen. I takt med att den offentliga inblandningen i Sverige har ökat har en stark expansion av den offentliga sektorn skett vilket medfört såväl en belastning på statsbudgeten som andra samhälls-ekonomiska kostnader, i vissa fall i form av onödig byråkrati.⁵⁷ Koncessionssystem är en intensiv form av styrning som kan upplevas som allt för strikt och begränsande då den i praktiken innebär att allt som inte är explicit tillåtet är förbjudet. Samtidigt är koncessionssystem en effektiv form av styrning för att uppnå miljö- och produktionsmål samt likformighet och rättvisa i beslut.⁵⁸

Naturligt följer frågan om alternativ. Traditionellt har frågan om avreglering tagits upp inom det regleringsteoretiska fältet. Frågan behandlar dikotomin mellan stat och marknad och de två parternas förmåga att effektivt utöva styrning för att uppnå diverse intressen, något som naturligtvis tenderar att hålla kostnaderna nere. Samtidigt har den tidigare erfarenheten visat att en fullständig avreglering har haft svårt att tillgodose allmänna intressen. Ett av de starkare incitamenten för marknaden att systemet ska fungera och målen uppnås är att även i fortsättningen kunna behålla avregleringen.⁵⁹ Alternativa utformningar av styrningssystemet som kan användas för att uppnå och bibehålla vissa skyddsvärden innefattar självreglering, voluntarism, utbildnings- och informationsinstrument, ekonomiska instrument samt användande av en fri marknad (liberalism).⁶⁰ Det finns en tendens att instrumenten används som alternativ till varandra istället för att se potentialen i att använda dem i kombination för optimalt resultat men en strategi kan ta tillvara på fördelarna

⁵⁷ Jfr. prop. 1978/79:111 om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m., s. 2ff.

⁵⁸ Jfr. Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020), s. 189f.

⁵⁹ Se Cohen, Mark A. *Monitoring and Enforcement of Environmental Policy* (1999) ur *International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1999/2000*, Tom Tietenberg och Henk Folmer (red.), s. 47ff.

⁶⁰ Se Gunningham, Grabosky och Sinclair (1998), s. 37ff.

med individuella mekanismer och komplettera med generella instrument och innefatta användandet av en kombination av olika regelinstrument.⁶¹

För att genomdriva den rättsliga styrningen finns det förutom rättsliga normer som behandlar vad som ska uppnås och hur det ska uppnås även institutionella enheter som har administrativa och juridiciella uppgifter för genomförande. Utgångspunkten att det finns en uppdelning mellan politisk styrning från riksdag och regering och administrativt genomförande genom statliga, regionala och lokala myndigheter har förändrats gradvis under en längre tid. Samhällsutvecklingen har medverkat till att begränsa styrningen av den statliga sektorn som utgår från riksdag och regering. Den offentliga sektorn har expanderat kraftigt vilket har inneburit en utveckling mot maktdelegering i större utsträckning. Gränsdragningen mellan politik och administration genomgår en ständig revidering där riksdag och regering i grunden sökt förbehålla sig bestämmanderätten i större och principiellt mer betydande frågor, medan andra ärenden skjutits över till förvaltningsmyndigheterna.⁶² Utvecklingen under mitten av 1900-talet innebar att den offentliga förvaltningen i hög grad decentraliserades vilket innebar att man i högre grad flyttade ut ansvaret till regional och lokal nivå och att centrala myndigheter huvudsakligen skulle ägna sig åt frågor av övergripande natur.⁶³ Denna utveckling har till viss del avstannat och dragits tillbaka. I styrningen av verksamheter har dock regionala och kommunala myndigheter i hög utsträckning fortsatt ansvar för den operativa verksamheten.

De institutionella enheterna är inte tilldelade genomdrivande funktioner förutsättningslöst. Även dessa är handlingsstyrda genom fastställda uppdrag, syften och mål som ska genomföras och uppnås inom ramen för myndighetsverksamheten. Styrningen från central nivå sker således inte uteslutande genom rättsnormer som styr handling utan även genom

⁶¹ Se *ibid.*, s. 14f.

⁶² Se SOU 1983:39. *Politisk styrning - administrativ självständighet*, s. 63f.

⁶³ Se prop. 1978/79:111, s. 6.

normer som styr de institutionella enheterna som innehar en roll i förhållande till genomförandet av de rättsliga normerna. I den rättsliga styrningen går det således att identifiera två typer av systemkomponenter som används för att styra mot uppsatta mål – regleringskomponenterna som sätter upp normer för handling och process samt institutionella komponenter som tilldelas handlingsuppdrag för genomdrivande av normerna.

1.4.4 Regleringskomponenterna i styrningen av verksamheter

Den omfattande användningen av *command and control*-reglering i den statliga styrningen av verksamheter har vuxit fram gradvis främst under 1900-talet och ersatt tidigare rättsliga konstruktioner. Exempelvis det svenska miljöskyddet med förprovning av verksamheter som riskerar att påverka miljön ersatte den tidigare grannerättsliga konstruktion där enskilda intressen skulle tillgodoses genom en civilrättslig konstruktion, framförallt från miljöskyddslagens ikraftträdande 1969 och framåt.⁶⁴ Vad som tidigare vid behov kunde regleras med styrmedel av mindre intensitet, ofta i form av avtal, ansågs nu i större utsträckning behöva ett mer ingripande samhällsligt agerande i form av tvingande regler.⁶⁵ För vissa frågor har man kommit till slutsatsen att marknaden inte är kapabel att helt reglera sig självt och samtidigt tillvarata allmänna intressen.⁶⁶ Ett system som bygger på minimikrav och hög nivå av myndighetskontroll kommer i de flesta fall vara effektivt i att uppnå dessa minimikrav förutsatt att förvaltningen bereds tillräckliga resurser och ett effektivt

⁶⁴ I avhandlingens fjärde kapitel ägnas stor tid åt den historiska framväxten av regleringarna som aktualiseras vid fiskodlingsverksamhet.

⁶⁵ Jfr. Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020), s. 181f.

⁶⁶ Angående immissioner konstaterade Seve Ljungman i sin akademiska avhandling, *Om skada och olägenhet från grannfastighet*, redan 1943 att den uppställda distinktionen mellan begränsningar i allmänt och enskilt intresse inte var hållbar. Vissa uppställda sociala målsättningar kunde inte uppnås enbart genom att enskilda bejakade sina egna intressen utan tvingande generella regler övervakade av myndigheter befanns nödvändiga. Se Ljungman, Seve. *Om skada och olägenhet från grannfastighet - ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling* (1943), s. 5.

sanktionssystem.⁶⁷ Följaktligen har det skapats ett högre skydd inom flera områden än tidigare genom etableringen av regleringskonstruktionen.

Likaledes finns det i det nationella rättssystemet en hierarki och ordning för lagstiftandet. I exempelvis den svenska regleringen avseende miljö gäller att föreskrifter av en allmän och generell karaktär oftast regleras i lagar beslutade av riksdagen, medan föreskrifter som rör myndigheternas närmare förfaranden eller som rör en begränsad krets enskilda och deras skyldigheter i förhållande till myndigheterna till stor del kommer till genom förordningar som beslutas av regeringen. Vidare meddelas tekniska föreskrifter och föreskrifter av detaljartad karaktär oftast av centrala myndigheter.⁶⁸ För att de uppsatta målen ska nås och handlingsregler följas måste det ske ett möte mellan verksamhetsutövare och den offentliga styrningen; det som utgör vårt systems regleringskomponenter. Innan lagstiftningen behandlas måste det klargöras vad det är i systemet som ska identifieras och behandlas – vad utgör vårt systems regleringskomponenter?

I rättssystemet är minimikraven föreskrivna och kan utläsas direkt i lagstiftning. Då påverkan riskerar att vara stor har lagstiftaren generellt sett föreskrivit krav om förprovning (*ex ante*). Det rör sig om många olika typer av förprovning med det gemensamt att verksamheten inte får bedrivas förrän förprovningen genomförs. Misslyckande att uppnå satta minimikrav leder till direkta konsekvenser i form av att verksamheten eller åtgärden inte får påbörjas eller fortsätta. Beslut rörande förprovning kan i de flesta fall överklagas av behörig part. De olika typerna av förprovningar förklaras i korthet nedan.

⁶⁷ Angående ett effektivt sanktionssystem är det fullt tillräckligt med en upplevd förväntan av en kännbar sanktion, se Cohen s. 46ff.

⁶⁸ Se bland annat prop. 2001/02:65. *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*, s. 52.

Tillstånd, eller i vissa fall *godkännande*, är en förprövning av åtgärder och verksamheter som inte får vidtas eller startas innan ansvarig myndighet har givit medgivande till igångsättning och som huvudregel ska ett sådant beslut ha vunnit laga kraft. När ett tillstånd måste sökas kan föreskrivas positivt genom att reglera när tillstånd ska sökas men även negativt där regleringen istället behandlar när tillstånd inte ska sökas. Exempel på båda fallen behandlas i denna undersökning. Vid förprövningen ska tillståndsmyndigheten säkerställa att verksamheten genomförs i enhetlighet med lagstiftarens minimikrav. Det rör sig om att på förhand kontrollera att särskilda krav är uppnådda och att klargöra vad kraven innebär i förhållande till den enskilda verksamheten. Av detta följer att ett tillstånd fastställer förhållandet mellan myndigheter och sökande, i vissa fall även tredje part,⁶⁹ och innebär ett hinder mot att i framtiden föra talan om förbud eller skyddsåtgärder.

En *anmälan* å andra sidan utgör i sig inte förprövning. Till skillnad från tillstånd behöver verksamheter och åtgärder som ålagts anmälningsplikt inte invänta medgivande för igångsättning från ansvarig myndighet. Istället bygger det tekniska utförandet av funktionen på ett passivt godkännande där igångsättning får ske utan aktivt medgivande från ansvarig myndighet, för nya verksamheter normalt sett efter en viss angiven tid. Som utgångspunkt är verksamheten tillåtlig. I praktiken är dock en passiv behandling av anmälningar varken önskvärd eller nyttjad i särskilt stor utsträckning. Istället är anmälningar en möjlighet för tillsynsmyndigheten att genomföra en prövning före igångsättning där exempelvis villkor kan föreläggas och senare följas upp under tillsyn. Till skillnad från ett tillstånd utgör inte en anmälan ett förhållande mot myndigheter och enskilda fastställs och sålunda inget hinder mot framtida talan eller åtgärd från tillsynsmyndighet. Om det finns behov att fastställa förhållandet finns det i

⁶⁹ För prövning av en verksamhet enligt miljöbalken gäller tillstånd enligt 24 kap. 1 § MB mot alla avseende frågor som prövats i domen eller beslutet. Liknande bestämmelser saknas i flera andra regleringar då tredje parter saknas.

många fall möjlighet för verksamhetsutövare att frivilligt söka tillstånd eller för myndighet att förelägga om tillståndsansökan.

En *dispens* liknar tillstånd på det vis att den verksamhet eller åtgärd som kräver dispens inte får genomföras innan sådan meddelats. Dispens aktualiseras dock endast när ett förbud råder. Utgångspunkten är således att verksamheten eller åtgärden inte är tillåtlig och verksamhetsutövaren ska sålunda visa att det skyddsintresse som förbudet ska uppnå inte skadas eller endast i begränsad utsträckning skadas. Det spelar således inte någon roll om minimikrav har uppnåtts eller ej och i många fall är utgångspunkten att dispens ska meddelas restriktivt. Rättskraften för ett beslut om dispens begränsar sig även endast till den åtgärd det avser, inte verksamheten som helhet. Dispensen reglerar således inte de krav som kan följa av regleringen i övrigt.⁷⁰

Till sist bör *registrering* kort omnämnas. I vissa fall ska en verksamhet eller åtgärd registreras innan den kan påbörjas eller vid ändringar och syftet är framförallt att notifiera om dess förekomst till intresserade parter. En registrering utgör i vanliga fall inte en förprovning på samma sätt som ett tillstånd men kan utgöra en kontroll av att nödvändiga förutsättningar är uppfyllda.⁷¹

Oavsett om förprovning eller meddelande till myndighet krävs för en verksamhet eller åtgärd åligger det för vissa myndigheter ett tillsynsansvar (*ex post*). För verksamheter eller åtgärder där förhållandet till myndigheter är reglerat i ett tillstånd eller en dispens begränsas tillsynsarbetet i huvudsak till att granska att tillståndet eller dispensen efterlevs.⁷² För övriga verksamheter som omfattas av tillsynsverksamhet har tillsynsmyndigheten större handlingsutrymme i meddelande av föreläggande

⁷⁰ Jfr. prop. 1997/98:45 del 2. *Miljöbalk*, s. 272.

⁷¹ Se Wahlgren, Peter. *Lagstiftning: rationalitet, problem, möjligheter* (2014), s. 132.

⁷² Avseende miljöbalkens tillsyn se Ebbesson, Jonas. *Miljörätt* (2021), s. 179. Samma bör gälla även verksamheter utanför miljöbalkens tillsynsområde.

eller förbud. Lagstiftningens minimikrav gäller även fortsättningsvis vilket innebär att kraven som var gällande vid verksamhetens påbörjande kan ändras och i vissa fall innebära att ändring av verksamhetens utformning eller omfattning kan vara nödvändig för fortsatt tillåtlighet.

En sista förutsättning för ett genomförande av kravreglerna i ett *command and control*-system är för ändamålet fungerande och tillräckliga påtryckningsmedel och sanktioner för att ge tyngd åt ansvariga myndigheters beslut. I svenska lagstiftning finns det olika typer av påtryckningsmedel och sanktioner, såsom böter, fängelse, vite och sanktionsavgifter, anpassade dels efter hur allvarlig överträdelsen bedöms vara och dels efter sanktionen eller påtryckningsmedlets adressat.

Ser man på det system som uppenbarar sig för styrningen av verksamheter är det i första hand förprövning och tillsyn som används som rättsliga styrmedel riktade mot verksamhetsutövaren. För verksamhetsutövaren blir handlingsreglerna verklighet i samband med att verksamheten förprövas och sedan genom kontinuerlig kontroll av verksamhetens överensstämmelse med förprövningens villkor. För styrningen av verksamheter blir således tillstånden och den därtill kopplade tillsynen de huvudsakliga regleringskomponenterna i systemet. I den mån andra systematiskt betingade möten kan identifieras bör även dessa ingå i systemidentifikationen.

1.4.5 De institutionella komponenterna i styrningen av verksamheter

1.4.5.1 Det institutionella förhållandet till uppsatta mål inom den statliga organisationen

Staten, eller *det allmänna*,⁷³ är av central betydelse i styrningen av vattenbruket och andra näringar i frågor som lagstiftning, tillämpning och

⁷³ I avhandlingen kommer även kommunala organ i korthet att behandlas men endast i deras förhållande till den centrala styrningen, bland annat ifråga om givna uppgifter eller delegerade kompetenser. Det förevarande avsnittet kommer således endast behandla den statliga styrningen.

tillsyn. Statsbegreppet är dock något som varierar kraftigt beroende på kontext och perspektiv och det har även varit omdebatterat genom åren. Exempelvis avhandlar folkrätten generellt statsbegreppet utifrån staternas suveränitet och rättshandlingsförmåga i förhållande till varandra medan rättsfilosofer som Rousseau, Hegel och Marx behandlat statsbegreppet främst utifrån relationen mellan individ och stat. Avhandlingen kommer främst att närma sig staten utifrån ett funktionalistiskt eller, snarare, ett organisatoriskt synsätt. Det innebär att staten behandlas utifrån dess organisatoriska skepnad där hela statsapparaten behandlas som en sammanhängande organisation. Staten är av nödvändighet fragmenterad i olika organ för att uppnå tillräcklig effektivitet och tillförsäkra kompetent genomförande i relation till syfte och mål.⁷⁴ Institutionerna agerar sedermera genom maktutövning och förvaltning utifrån en uppdelning efter kompetens och täckning.⁷⁵ Organiseringen strävar efter att övergå från organ som olika byggstenar med tekniskt fördelade uppgifter till det ultimata idealet att vara en enad rationell organism med kapacitet att uppfylla övergripande syften och mål.⁷⁶

Intentionerna för aktörer inom den offentlighetsrättsliga sfären, dvs. organen, får som utgångspunkt sägas skilja sig från enskilda individer, politiska aktörer eller affärsverksamheter. Å ena sidan kan organens intention till stor del utläsas utifrån de instruktioner och roller de har tilldelats vilket är det deras arbete i slutändan kommer att utvärderas utifrån. Å andra sidan bör inte ett organ agera utifrån ett självändamål utan utifrån sin roll som en del i en större organisation. Att förstå vad rationalitet innebär för den enskilda aktören är en viktig nyckel för att kunna förutse dennas beslut och agerande.

⁷⁴ Jfr. Burnham, Peter. *The Organisational View of the State*. *Politics* 14, nr. 1 (1994), s. 2.

⁷⁵ Jfr. Bohlin, Alf och Warnling-Nerep, Wiweka. *Förvaltningsrättens grunder* (2007), 38ff.

⁷⁶ Se Selznick, Philip. *Leadership in administration: a sociological interpretation* (1984), s. 137f.

Det går inte att utgå från att ett organ som en del av en större organisation i situationer som uppstår alltid kommer att handla och besluta utifrån en rationalitet som reflekterar organisationen som helhet. Ett subjektivistiskt synsätt förutsätter att aktören interagerar med ett problem utifrån sina egna beröringspunkter. Skulle beröringspunkter saknas existerar inte ett problem överhuvudtaget. Där beröringspunkter identifieras kommer dessa avgöra hur aktören definierar problemet. Skillnader i agerande kan således triggas av olika uppfattningar av problemet snarare än en intressekonflikt. En eventuell kompromiss skulle således med största sannolikhet fokusera på de delar i problembeskrivningen som överlappar.⁷⁷ Hade exempelvis Skolverket och Folkhälsomyndigheten getts i uppdrag att tillsammans åtgärda de sjunkande resultaten i skolan torde problembilden och lösningsförslag kretsas kring elevernas fysiska och psykiska välmående som en förutsättning för att kunna prestera. Om samma uppdrag istället hade getts till Skolverket och Universitets- och högskolerådet torde motsvarande istället främst kretsa kring utbildningen av kompetenta lärare.

Redan i Henri Fayols tidiga administrativa teori kan det konstateras att det enskilda intresset måste underordnas det allmänna intresset för att skapa en välfungerande organisation. Det är samtidigt ett av de svårare problemen att hantera ifråga om ledning. I Fayols industriellt inriktade läror var den ensamma chefens bestämdhet och roll som förebild samt incitament för och tillsyn av arbetarna centrala i skapandet av en enhetlig styrning.⁷⁸

Om man lyfter blicken från den enskilda produktionsverksamheten till mer komplexa och omfattande organisationsstrukturer borde man finna

⁷⁷ Jfr Rosenhead, Jonathan och Mingers, John. *A New Paradigm of Analysis* ur Rosenhead, Jonathan och Mingers, John (red.). *Rational analysis for a problematic world revisited: problem structuring methods for complexity, uncertainty and conflict* (2001), s. 14.

⁷⁸ Se Fayol, Henri. *Industriell och allmän administration* (2008), s. 49f.

det nödvändigt att avlägsna fokus från den enskilda individen. Av särskilt intresse är Philip Selznicks organisationsteori. Selznick var i grunden sociolog med intresse för organisation och ledarskap. Senare skulle han även bli professor i juridik och studera angränsande frågor inom ramen för den offentliga förvaltningen. En utgångspunkt för Selznicks studier var att olika delar inom en organisation besitter motstridiga målsättningar. Sådana motsättningar utvecklas över tid och är beroende av hur en organisation är utformad. Organisationen olika delar kan institutionaliseras och utveckla egna normer, värden och uppfattning av rollfördelning.

Enligt Selznick måste kritik av styrning behandla förmågan att definiera målet.⁷⁹ Utformningen av mål påverkar organens handlingsförmåga. Mer begränsade och definierade mål bidrar till att tydliga tekniska kriterier kan utvecklas och tillämpas i beslutsfattande. Således väger den samlade kunskapen och erfarenheten inom institutionen mindre tungt.⁸⁰ I en offentlig-rättslig kontext borde detta även innefatta en utökad förutsebarhet och effektivitet vid maktutövning och förvaltning. Samtidigt varnar Selznick för en övertro på det positivistiska förhållandet till styrning. En översättning av komplexa problem till enkla dikotomier riskerar att utesluta bredare kunskap och perspektiv vid beslutsfattande.⁸¹ Vissa typer av beslut lämpar sig således inte till att fattas utifrån strikta perspektiv och tekniska kriterier som riskerar att begränsa förmågan att finna den mest lämpliga lösningen. En institution som upplever ett ökat spelrum kan således ha större möjlighet att se alternativa lösningar och utveckla en struktur för fattande av komplexa beslut.⁸²

⁷⁹ Se Selznick (1984), s. 26.

⁸⁰ Jfr. *ibid.*, s. 40f.

⁸¹ Jfr. *ibid.*, s. 81.

⁸² Jfr. *ibid.*, s. 41. Inom framförallt den miljörättsliga diskursen har man på samma sätt förhållit sig till socio-ekologisk resiliens och rättsliga systems förmåga till att möjliggöra adaptivitet i syfte att kunna anpassa sig efter föränderliga omständigheter. Hög flexibilitet för en beslutsfattande institution innebär dock lägre rätts-

I fragmenteringen av övergripande mål och fördelningen av delarna (eller delmålen) till olika organ kvarstår frågan om de olika delarna tillsammans besitter förmågan att bilda en helhet som motsvarar de satta målen. Det finns en risk att en sådan uppdelning leder till att de enskilda organen endast kan förhålla sig till sin begränsade uppgift utan hänsyn till det övergripande målet, särskilt om det övergripande målet är övergeneraliserat, utopiskt eller rent av orealistiskt.⁸³ Sådant kan förorsaka att olika uppfattningar av ett problem föreligger och vad som är rationellt i den enskilda situationen förefaller således vara olika organen emellan. Uppfattningen om att man arbetar mot samma mål kan dock kvarstå.

1.4.5.2 Styrningen av de svenska myndigheterna

Den svenska staten utgörs av en omfattande organisation med olika organ som har olika syften och roller. Flera av dessa är politiska organ som i huvudsak ska uppbära den normerande rollen genom att meddela föreskrifter och definiera de mål som ska eftersträvas. Andra organ är myndigheterna som ska se till att de lagar som riksdag och regering har beslutat om blir verklighet. Myndigheters uppdrag har således som utgångspunkt varit administrativt genomförande. Detta är en uppdelning mellan organen som inte nödvändigtvis är så skarp som den vid första anblick kan framstå, vilket vi får anledning att återkomma till. Myndighetsbegreppet kan delas upp ytterligare mellan förvaltningsmyndigheter och andra myndigheter (regering och domstolar) och centrala, regionala och lokala myndigheter.

De centrala förvaltningsmyndigheterna⁸⁴ sorterar in under något av regeringens departement, med undantag för de myndigheter som lyder under

lig förutsebarhet. Se bland annat Ebbesson, Jonas. *The rule of law in governance of complex socio-ecological changes*. *Global environmental change* 20, nr. 3 (2010).

⁸³ Se Selznick (1984). s. 144ff.

⁸⁴ I fortsättningen kommer dessa att benämnas som myndigheter och ifall andra myndigheter än centrala förvaltningsmyndigheter åsyftas nämns detta specifikt.

riksdagen,⁸⁵ som bestämmer hur myndigheterna ska arbeta. Till skillnad från domstolarna ligger myndigheterna principiellt i ett lydheidsförhållande till regeringen eller högre myndighet.⁸⁶ Samtidigt är förhållandet begränsat såtillvida att myndigheternas arbete ska vara åtskilt från de politiska beslutsfattarna. Den offentliga makten ska utövas under lagarna och myndigheterna ska tillförsäkras självständighet i den rättstillämpande verksamheten.⁸⁷ Ett departement kan således inte i ett enskilt ärende bestämma hur en myndighet ska agera.⁸⁸

Istället är det genom särskilda instruktioner till myndigheten som styrningen av verksamheten genomdrivs.⁸⁹ Ifråga om de övergripande ramarna och formerna för arbetet sker detta genom en förordning meddelad av regeringen med instruktion till varje myndighet. Förordningen föreskriver myndighetens syfte, listar de övergripande uppgifter myndigheten ska genomföra och fastställer ifråga om vissa grundläggande aspekter hur myndigheten ska organiseras. Vidare regleras förvaltningsmyndigheternas arbete genom det regleringsbrev som meddelas årligen. I regleringsbrevet fastställs förvaltningsmyndighetens mål för året och den uppföljning av målen uppfyllande som ska genomföras i form av återrapporteringskrav. Brevet innehåller även en redovisning av särskilda uppdrag från regeringen som myndigheten har att arbeta med. Till sist behandlar regleringsbrevet myndighetens finansiering för året och redo-

⁸⁵ Dessa är Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksbanken samt ett antal nämnder.

⁸⁶ Jfr. prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 393ff.

⁸⁷ Se *ibid.*, s. 397.

⁸⁸ Regeringen kan dock vara prövningsinstans i vissa ärenden. I 17 kap. 3 § MB finns det även möjlighet för regeringen att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten i ett enskilt fall under vissa förutsättningar även om den inte i vanliga fall är prövningsinstans.

⁸⁹ Även generella föreskrifter som gäller för samtliga förvaltningsmyndigheter har meddelats genom myndighetsförordningen (2007:515).

visar de ekonomiska anslag myndigheten har att utgå från i sitt arbete. Vad anslagen får användas till begränsas i regleringsbrevet. Ytterligare uppgifter och maktdelegering framgår även av lag där exempelvis ansvar för förprovning, tillsyn och tillsynsvägledning föreskrivs till olika myndigheter.

De olika myndigheternas ansvar för olika delmål ska gemensamt täcka alla aspekter som är relevanta för att uppnå de övergripande målen. Organisationens olika delar ska på så vis komplettera varandra. Det är dock inte tillräckligt att en aktör tilldelas ansvaret för ett visst delmål för att det ska kunna uppnås som en del i uppnåendet av de övergripande målen. Genomslagen för de olika delmålen är beroende av vilka roller och särskilda uppgifter myndigheterna uppbär, något som inte myndigheterna själva råder över utan vilket regleras i detalj genom de instruktioner som följer av författning eller regleringsbrev. En myndighet som exempelvis har tilldelats ansvar för ett delmål som syftar till att skydda en viss naturresurs kommer att ha svårt att nå framgång i detta om den inte även har kontroll eller inflytande över de styrmedel som reglerar skyddet av naturresursen.

1.4.5.3 Myndigheternas roller

De instruktioner som ges till inblandade myndigheter inom vattenbruksstyrningen kan kategoriseras utifrån olika uppgifter och befogenheter och delas in i olika roller som myndigheter innehar. Rollernas utformning finns inte uppräknade och kan således se olika ut i olika sammanhang då rollernas utformning endast styrs av de instruktioner som den enskilda myndigheten har tilldelats. En myndighet är heller inte begränsad till en roll för varje given funktion. Tvärtom tycks det vanligt förekommande att myndigheter innehar olika roller i förhållande till en och samma regleringsfunktion, exempelvis normgivande myndighet som skriver föreskrifter och sedan även tillämpar dem vid en förprovning. Det följande kommer att utreda de olika myndighetsrollernas innebörd och hur rollerna potentiellt kan påverka de institutionella komponenternas funktion i rättssystemet.

Förprovande myndighet

Som tidigare har behandlats utgör förprovning en central del i den svenska styrningen av verksamheter genom att det fastställer minimikrav för de verksamheter som förprövas.⁹⁰ Syftena med förprovning är flera och kan skilja sig åt mellan olika tillstånd och dispenser. I vissa fall är förprovningen central för att uppmärksamma och i vissa fall utbilda verksamhetsutövaren om dess skyldigheter, såsom vid provning av s.k. danstillstånd enligt ordningslagen.⁹¹ I andra fall sker en mer omfattande provning av verksamheten varigenom den tillståndssökandes rättigheter och skyldigheter fastställs. Sådana provningar kan bli mycket omfattande för både verksamhetsutövare och inblandade myndigheter, något som inte minst aktualiseras vid provningar enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.⁹²

Förutom förprovningen i sig är tillstånd och dispenser centrala i den offentliga kontrollfunktionen. Berörda myndigheter får genom förprovningsprocessen kännedom om bland annat plats, tid, omfattning och karaktär för olika verksamheter. På så vis kan den operativa verksamheten genomföras på ett mer ändamålsenligt sätt och resursanvändningen styras och planeras. För exempelvis miljöbalken är förprovningen en central del av kontrollsystemet och enligt förarbetena har överträdelse av förprovningsplikten således inte varit att likna vid en ordningsförseelse utan ansetts utgöra en överträdelse av mer allvarlig karaktär.⁹³ Vid behov av kännedom om verksamheten utan behov av förprovning kan istället anmälningsplikt föreskrivas.

⁹⁰ Se framförallt avsnitt 1.4.4.

⁹¹ Se Ds 2018:20. *Tillstånd till offentlig danstillställning*, s. 55.

⁹² Vid Statskontorets genomgång av tillstånd för näringsverksamhet fann de att tillstånd enligt dessa lagstiftningar sannolikt innebar de mest långtgående kraven på företagen ifråga om framställning av underlag för myndighetsbeslut, se Statskontoret (1999), s. 55.

⁹³ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 527. Straff för *otillåten miljöverksamhet* finns föreskrivet i 29 kap. 4 § MB.

Tillsynsmyndighet

För att tillförsäkra att en verksamhet efterlever fastställda krav, oavsett om dessa härstammar från lagstiftning eller förprövningsbeslut, används tillsyn som ett verktyg.⁹⁴ Tillsynen tillkommer genom att ett i lag givet uppdrag tilldelas ett tillsynsorgan. Tillsynsorganet utgörs av en kommun, länsstyrelse, en central myndighet eller, i enstaka fall, ett privat organ. Uppdraget består i att kontrollera ett tillsynsobjekt, dvs. hela eller delar av verksamheten, och utmynnar i ett beslut om tillsynsobjektet följer de fastställda kraven. I vissa fall har tillsynsorganet, eller något annat organ, behörighet att formulera och fastställa normer som preciserar lagstiftningens krav i det enskilda fallet.⁹⁵ Det saknas dock en enhetlig definition av tillsynsbegreppet och det kan i vissa sammanhang omfatta även andra uppgifter. I exempelvis miljöbalkens förarbeten innefattade begreppet även allmän information så väl som rådgivning i enskilda fall.⁹⁶

Den operativa tillsynen utlöses i regel av förprövning eller, om sådan inte krävs, av anmälan till tillsynsmyndigheten eller registrering av verksamheten men även verksamheter där krav på förprövning eller föranmälan

⁹⁴ Tillsynsbegreppet har varit föremål för utredningar och skrivelser. I en skrivelse från 2009 gjordes bedömningen att "[b]egreppet tillsyn [främst bör] användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige", se skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 14. I EU-lagstiftning används inom flera av undersökningens rättsliga områden istället begreppet "offentlig kontroll", se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel (kontrollförordningen).

⁹⁵ Jfr. med definitionen formulerad i SOU 2002:14. *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag*, s. 12.

⁹⁶ Se prop. 1997/98:45 del 1. Miljöbalk, s. 493.

inte föreskrivits kan vara föremål för tillsyn. Tillsynen utövas ofta direkt genom anmälda eller oanmälda besök på anläggningen. I fokus för besöken är efterlevnaden av krav enligt lagstiftning eller särskilda villkor för verksamheten men även andra verksamhetsanpassade insatser i syfte att förbättra verksamheten. Under de senaste decennierna har indirekt tillsyn genom s.k. *systemtillsyn* i större utsträckning börjat tillämpas. Systemtillsyn är en metod där verksamhetsutövarens egna kontrollprocesser granskas och dennes förutsättningar att ta ansvar för verksamhetens konsekvenser kontrolleras. Syftet är att skapa en effektiv egenkontroll hos verksamhetsutövaren och samtidigt minska resursåtgången i myndighetens tillsynsarbete.⁹⁷ Istället för att utföra tillsynen direkt på den pågående verksamheten granskar myndigheten bland annat verksamhetens organisation, kunskap, rutiner, teknik och ordning.⁹⁸

För att på ett effektivt sätt genomdriva de fastställda kraven genom tillsynsverksamhet tilldelas i många fall tillsynsorganet befogenheter i form av att specificera kraven ytterligare eller att tillämpa sanktionsinstrument. Vid behov finns det, beroende på behov och tillsynsmyndighetens befogenheter enligt lag, möjlighet att meddela ytterligare villkor genom förelägganden. Om istället tvångsmedel är nödvändiga finns det av olika slag såsom indragna eller uteblivna tillstånd, vitesförelägganden, sanktionsavgifter eller åtalsanmälan. Inom områden där sanktionsinstrument saknas återstår endast möjligheten att uttala kritik. Ett kritiskt uttalande utgör inte ett rättsligt tvångsmedel men kan i vissa fall ändå påverka tillsynsobjektet.

⁹⁷ Se SOU 2002:14, s. 108ff.

⁹⁸ Se bland annat Naturvårdsverket. *Operativ tillsyn - Handbok för Tillsynsmyndigheten* (handbok 2001:4), s. 47ff.

Tillsynsverksamheten ska så långt som möjligt vara självfinansierad.⁹⁹ Den finansieras vanligtvis direkt av verksamhetsutövarna själva genom avgifter för tillsyn och avgifternas storlek regleras genom lagstiftning. Samtidigt finns det en förväntan att tillsynsavgifter som tas ut för en verksamhet även motsvarar den kostnad som myndigheten faktiskt har för verksamheten. I den mån tillsynsarbetet även ska innefatta allmän information och rådgivning i det enskilda fallet förväntas detta bidra till utveckling av verksamheten.

Såsom de vaga formuleringarna i form av bland annat "kan" och "vanligtvis" antyder saknas det ett enhetligt system för tillsynsverksamhet i Sverige.¹⁰⁰ Vilka sanktionsmöjligheter, hur de är utformade och vilken avgift som tas ut regleras i varje lagstiftning var för sig. Likaså bedrivs tillsynen i de flesta fall separat utan samordning mellan de olika tillsynsverksamheterna. Det innebär att en verksamhet som kommer i kontakt med flera olika rättsliga funktioner förmodligen även kommer att vara föremål för flera olika tillsynsverksamheter vilket kan verka betungande för den enskilde verksamhetsutövaren. För fiskodlingsverksamheter har detta lyfts fram som ett särskilt problem. Under ett och samma år har det rapporterats om ett femtiotal tillsynsbesök för en och samma verksamhet.¹⁰¹

Myndighet med normgivningskompetens

Riksdagen stiftar lag. Det är en grund i det svenska statsskicket och föreskrivet i regeringsformens inledande kapitel. Riksdagen är dock inte ensam om att meddela bindande föreskrifter utan har möjlighet att delegera normgivningsmakten till vissa i regeringsformen angivna områden. Vidare tilldelas regeringen begränsad normgivningskompetens

⁹⁹ Se exempelvis 28 § livsmedelslagen, 36 § fiskelagen och 27 kap. MB som föreskriver rätten för regering eller den myndighet som regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om avgifter för myndighetens kostnad.

¹⁰⁰ Se skr. 2009/10:79, s. 16.

¹⁰¹ Se Task Force Vattenbruk (2017), s. 5.

direkt genom regeringsformen. Avsnittet kommer dock att behandla myndigheters normgivningskompetens. Vissa centrala myndigheter har bemyndigats att meddela föreskrifter genom s.k. subdelegation. En myndighet kan endast meddela föreskrifter vid ett uttryckligt bemyndigande från regeringen. Riksdagen kan inte delegera normgivningskompetensen direkt till en myndighet, såvida den inte lyder direkt under riksdagen, då dessa myndigheter ska få sina uppdrag från regeringen. Istället bemyndigas myndigheter att meddela föreskrifter genom förordning förutsatt att det finns ett bemyndigande i lag att delegera kompetensen.

Lagstiftningens ökade komplexitet har medfört att riksdagen och regeringen i allt större utsträckning överlämnat till myndigheter att meddela föreskrifter. I sin allra renaste form sker denna normgivningsdelegering genom s.k. "ramlagar". Begreppet saknar legaldefinition men bör till sin innebörd åtminstone avse lagstiftning som innehåller grundregler i form av mål och riktlinjer men vars tillämpning bestäms genom bemyndiganden till regering och myndigheter att meddela närmare föreskrifter inom ramen för målen och riktlinjerna.¹⁰² Delegation av normgivningskompetensen sker dock även i många lagstiftningar som inte är att benämnas som ramlagar men i delar är av ramlagskaraktär.

Den enskilt största fördelen med användandet av ramlagar är den stora flexibiliteten. Lagstiftningsarbetet i riksdagen är förhållandevis tungrott och svårarbetat vilket medför praktiska svårigheter att hålla lagstiftningen

¹⁰² Av de i framställningen behandlade lagstiftningarna bör djurskyddslagen tydligast utgöra ett exempel på en ramlag, se avsnitt 4.6. Begreppets innebörd i den svenska kontexten har diskuterats vid flera tillfällen, se bland annat Sundberg (1982), Hydén i Ds C 1984:12 (1984) och Bjerkén (1989). Bland annat diskuteras frågan om ramlagsbegreppet även innefattar situationer då utfyllnaden består av annat än bindande normer enligt 8 kap. RF. Ett försök att ytterligare definiera ramlagsbegreppet är dock av begränsat intresse för frågan om myndigheternas roller i förhållande till styrningen av fiskodlingsverksamheter och lämnas således därhän.

à jour i takt med samhällliga och andra förändringar. Bland annat användes ramlagstekniken flitigt vid framväxten av den svenska miljölagstiftningen för att kunna ställa detaljerade krav i takt med den snabba teknikutvecklingen, något som inte hade varit möjligt genom riksdagens långsamma normgivningsprocess.¹⁰³ Lagstiftningens *de facto* flexibilitet är dock beroende av vilket utrymme som bemyndigandet medger den normgivande myndigheten. Vid delegeringen har det förutsatts att regeringen till myndigheterna inte överlåter hela utan bara en del av sin normgivningskompetens.¹⁰⁴ I vissa fall är normgivningsutrymmet stort för myndigheter medan i andra fall är den delegerade kompetensen mindre till följd av ett redan existerande regelmönster eller ett begränsat bemyndigande.

Till följd av den tekniska och ekonomiska utvecklingen ökade användningen av ramlagar markant under 1970-talet.¹⁰⁵ Detta fick till följd att lagstiftningsteknikens faktiska konsekvenser utreddes och diskuterades i stor omfattning under det kommande decenniet. Förvaltningsmyndigheter som normgivare väcker ett flertal principiellt viktiga frågor. Delegeringen innebär att politisk makt läggs hos institutioner som saknar politiskt ansvar. Förvaltningsmyndigheterna, som i stor utsträckning tidigare endast haft funktionen att handlägga ärenden genom tydliga och fastställda ramar, får i takt med ramlagstiftningsverktygets mer frekventa användning i allt större utsträckning ägna sig åt styrningsprocesser.¹⁰⁶

Utgångspunkten vid inrättandet av 1974 års regeringsform gällande fördelningen av normgivningsmakten var att den i så stor utsträckning som möjligt skulle ligga hos det organ som "bäst avspeglar de inom befolk-

¹⁰³ Se SOU 1983:39, s. 74.

¹⁰⁴ Se prop. 1973:90, s. 321.

¹⁰⁵ Se SOU 1983:39, s. 74.

¹⁰⁶ Se exempelvis Sundberg, Jacob. *Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område. Förvaltningsrättslig tidskrift* häfte 1-2 (1982), s. 55f.

ningen föreliggande opinionerna, alltså av riksdagen".¹⁰⁷ Då diskuterades förhållandet mellan riksdagen och den av folkets stöd beroende regeringen. Delegation till myndigheter innebär att normgivningen tar ytterligare steg från folkrepresentationens kärna. I fall där bemyndigandet medger ett stort utrymme genom allmänt formulerade lagar och där istället förordningar och föreskrifter utgör den huvudsakliga styrningen blir även den centrala förvaltningen oprecis och myndigheterna lämnas ensamma att tillämpa lagarna.¹⁰⁸ En överföring av normgivningsmakten till centrala myndigheter kan även innebära att myndigheterna blir både normgivare och tolkare av samma norm, i vissa fall även i sista instans.¹⁰⁹

Normgivningsmaktens decentralisering förändrar även förutsättningarna för en effektiv styrning. Det kan för riksdagen vara svårt att vid antagandet av en lag förutse vilka konsekvenser i ekonomiska och andra hänseenden som lagen medför. En överhängande risk föreligger att föreskrifterna blir många och därmed svåröverskådliga. Decentraliseringen medför att avgränsade styrningsmål är utgångspunkt i normgivningen och normgivaren utgår således inte från uppnåendet av eller med hänsyn till systemets övergripande mål. Skapandet av parallella styrningsfunktioner från olika normgivare riskerar att medföra motsägelsefull reglering och ofta ett system som är tungrott och dyrt både för styrningsobjektet och för de tillämpande myndigheterna. För att uppnå en enhetlig normgivning krävs i sådana fall en översyn och koordination av olika normgivares regelproduktion.

¹⁰⁷ Se prop. 1973:90, s. 205.

¹⁰⁸ Se exempelvis SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. Huvudbetänkande från Verkledningskommittén*, s. 50. En normgivningsmakt som i så stor utsträckning som möjligt är centraliserad till riksdagen förespråkas även i förarbetena till regeringsformen, se prop. 1973:90, s. 205.

¹⁰⁹ Se Bjerken, Torsten. *Ramlagarna och förvaltningen. Tidskrift för rättssociologi* 6, nr. 1/2 (1989).

Flertalet utredningar och en omfattande diskussion om ramlagen som instrument medförde en större försiktighet vid användandet av det som ett rättsligt verktyg. I förarbetena till miljöbalken uttrycktes det att det hade eftersträfvats att i klarhetens intresse i större utsträckning undvika den ramlagstiftning som tidigare hade präglat lagstiftningen på området och istället övergå till en mer konkret lagstiftning.¹¹⁰

Vägledande myndighet

Ovanstående avsnitt behandlade myndigheter som på ett generellt plan kan meddela normer med bindande verkan. I flera rättsområden återfinns även icke-bindande normer som meddelas av myndigheter i form av allmänna råd och rekommendationer. Allmänna råd syftar till att precisera de krav som finns i den bindande lagstiftningen på området medan rekommendationer inte är kopplade till regler på samma sätt som allmänna råd och används främst på områden där informationen kan behöva uppdateras med kort varsel.

De allmänna råden och rekommendationerna syftar till att vägleda i olika former av handlande men då de är icke-bindande kan de inte ensamt ligga till grund för offentliga krav eller sanktioner. Däremot har de i form av auktoritativa uttalanden påverkan på faktiska beslut och faktiskt handlande. Vägledningarna har förvisso icke-bindande verkan men syftar till att vara normerande. Deras faktiska verkan kan dock vara svår att förutse då de innehar en roll med oklar rättslig status och det är svårt att överskådligt peka på när de tillämpas och när de inte gör det. Vidare saknas tydligt gränstragna mandat för vad vägledningen får och ska behandla såsom det finns vid normgivningsdelegation på de bindande föreskrifternas område.

I huvudsak har vägledningen saknat riktad avnämning och istället utgjort allmän information för de aktörer som är berörda. Miljöbalken introducerade en ny typ av vägledning i form av *tillsynsvägledning* som istället

¹¹⁰ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 403.

riktade sig direkt till tillsynsmyndigheterna. Enligt balken avser tillsynsvägledning att utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, och ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna, se 26 kap. 1 a § MB.¹¹¹ Man gör då en åtskillnad mellan tillsynen som riktar sig mot ett tillsynsobjekt och tillsynsvägledningen som riktar sig mot myndigheterna. Tillsynsvägledningen utgör en samordning av tillsynen som främst utförs av lokala och regionala aktörer och syftar till att motverka de effekter som decentraliseringen har. Än idag förekommer formellt sett tillsynsvägledningen endast inom miljöbalkens område men återfinns som en beskrivning av samordningen av tillsynen inom en hierarki av tillsynsmyndigheter inom flera andra områden, exempelvis inom livsmedelstillsynen och djurskyddstillsynen.¹¹²

Yttrande, samrådande och taleberättigad myndighet

Myndigheter har i vissa fall i uppgift eller bemyndigande att delta i processer utan att för den delen vara prövande eller operativ myndighet. I vissa fall ska myndigheten yttra sig eller få möjlighet att yttra sig vid en prövning. Yttrandet i sig saknar bindande verkan i beslutet men utgör underlag för bland annat upplysningar och kontroll av uppgifter vid beslut. Om beslutet istället ska tas i samråd med en annan myndighet deltar den samrådande myndigheten med en högre intensitet i prövningen men den samrådande myndigheten saknar fortfarande beslutanderätt. Till sist kan en myndighet även erkännas talerätt som möjliggör för en myndighet att föra talan i viss sak vilket kan innefatta möjligheten att överklaga ett visst beslut.

Inom ramen för prövningen i miljöbalken finns det ingen begränsning i vem som får yttra sig i prövningen. Vissa myndigheter ska dock bli informerade om kommande förprövningar. Enligt 22 kap. 4 § MB ska Natur-

¹¹¹ Ansvar för vägledningen är fördelat mellan flera olika myndigheter beroende på typ av verksamhet eller skyddsobjekt i enlighet med uppdelningen i miljö-tillsynsförordningen (2011:13).

¹¹² Se SOU 2004:100. *Tillsyn: förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn: slutbetänkande*, s. 52.

vårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och kommuner som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ta del av ansökningshandlingarna och kungörelsen i mål som prövas i mark- och miljödomstolen. Även andra myndigheter och kommuner kan behöva ta del av ansökan men vilka övriga myndigheter som ansökan ska skickas till får bedömas från fall till fall. Motsvarande bestämmelse för ansökningsmål som prövas av miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelsen förkunnar att man i prövningen ska samråda med de statliga och kommunala myndigheter som "har väsentliga intressen att bevaka i saken", se 19 kap. 4 § MB. Även om inte rätten att yttra sig i en prövning begränsas för myndigheterna är prövningens relation till myndighetens uppdragsbeskrivning och tillgängliga resurser förutsättningar att beakta i möjligheten att yttra sig och sedermera även vem som faktiskt yttrar sig.

Däremot begränsas möjligheten för myndigheter att föra talan i processer. I 22 kap. 6 § MB föreskrivs att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen vid behov ska föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Även kommuner får föra talan ifall det avser intressen inom kommunen. De i paragrafen uppräknade myndigheterna intar således partsställning vid företrädande av allmänna intressen.¹¹³ Dessa myndigheter har även rätt att överklaga överklagbara beslut även om de inte har fört talan i målet, se 16 kap. 12 § fjärde punkten MB. I den mån andra myndigheter har rätt att överklaga måste detta föreskrivas särskilt i lag eller förordning.

¹¹³ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 238.

1.5 Systemansatsen och undersökningens fyra uppgifter

Systemteorin har legat som teoretisk grund för utvecklandet av systemanalysen.¹¹⁴ Som metodologi har den utvecklats inom mer eller mindre stängda system såsom ingenjörskonst, programmering och affärsinformationssystem för att hantera komplexitet. Av intresse för en systemanalys är således socialt konstruerade system som är möjliga att förändra. Beroende på vilket typ av system som analyseras ser dess komponenter och funktioner givetvis olika ut och den praktiska behandlingen av studiematerialet måste följaktligen anpassas. Vad som inom ingenjörskonst kan syfta till olika materialkomponenter som tillsammans bildar ett objekt och påverkar dess funktion syftar inom rättsvetenskapen istället till olika regelverk och andra rättsliga komponenter som påverkar eller påverkas av tillämpningen av regelverket. Det kan verka märkligt att till synes så olika system har något gemensamt men även om dess komponenter skiljer sig åt så bär de som system betraktade funktionella likheter med element av jämförbarhet.

Systemanalysen är inte en tydligt formulerad vetenskaplig analys, även om den utvecklats mer inom vissa discipliner än andra. Nära besläktat med systemanalysen finner man andra metoder, bland annat *policyanalysen* som behandlar policyfrågor inom offentlig förvaltning och operationsanalys som härstammar från beslutoptimering inom ramen för militära operationer.¹¹⁵ Det bör noteras att systemteorin förvisso utgör en teoretisk grund för systemanalysen men är i begränsad utsträckning användbar vid analys av ett särskilt rättsligt system.¹¹⁶

¹¹⁴ Se LoPucki, s. 483.

¹¹⁵ Se Molander, Per (1981). *Systemanalys i Sverige: en översikt*, s. 14ff. Se även LoPucki, s. 484.

¹¹⁶ Bland annat Luhmanns systemteori inom det rättssociologiska fältet, där han förhåller sig till rättssystemet som ett subsystem i ett övergripande socialt system,

För analys av informationssystem ligger systemanalysen i en snäv algoritmisk mening nära till hands där ett flödesschema med otvetydiga instruktioner kan användas för att förstå och optimera ett beslut. Exempelvis diskussionen om automatiserade beslut inom juridiken har aktualiserat frågan om och i så fall i vilken utsträckning algoritmer även kan användas för att fatta rättsliga beslut. I de flesta fall är dock ett rättssystem snarare föremål för en normerande systemanalys. Den normerande analysen aktualiseras när problemet är dynamiskt, måldefinitionen är föremål för tolkning och gränserna för systemet inte är självklara.¹¹⁷

För uppfyllandet av studiens övergripande syfte, *att utvärdera funktionaliteten i den rättsliga styrningen av det svenska vattenbruket i förhållande till relevanta politiska mål*, kommer en *systemansats* att användas. Det innebär att undersökningsobjektet består och avgränsas av det system som utgör den rättsliga styrningen av vattenbruket. Traditionella rättsvetenskapliga metoder kommer att få stort utrymme i syfte att skapa en rättvisande bild av den rättsliga styrningens olika komponenter där förståelsen för de enskilda rättsreglerna och genomförandet av dessa är centralt. Vidare kommer en systemanalys göras för att kunna besvara frågor som endast i begränsad utsträckning kan undersökas med traditionella metoder. Systemanalysen är ett komplement, inte ett alternativ, till traditionella studier där man lägger stor vikt vid helheten, strukturen och relationerna mellan delarna av ett sammanhängande system istället för att enbart studera de enskilda komponenternas egenskaper.¹¹⁸ En sådan analys kan identifiera problem i ett system som inte kan härledas till en enskild komponents utformning. Ju mer komplext ett system är desto större risk är det att systemet lurar oss och åtgärder som syftar till att

är mindre användbart vid en inomrättslig undersökning av den rättsliga styrningen av svenskt vattenbruk. Se även LoPucki, s. 483.

¹¹⁷ Jfr. Molander, s. 15ff.

¹¹⁸ Se Gustafsson, Lanshammar och Sandblad, s. 9.

lösa problemet kan få dålig verkan eller till och med motsatt effekt mot vad som avsetts.¹¹⁹

Begreppet *systemanalys* har endast i begränsad omfattning använts inom rättsvetenskapen. Således kvarstår frågan hur man ska gå till väga för att genomföra en undersökning med en systemansats av ett rättsligt problem. Även om frågor av systemkaraktär i många fall aktualiseras inom juridiken, särskilt vid praktiska spörsmål där flera normer kan aktualiseras vid en given situation, har strukturerade analyser av specifika system inte tillhört vanligheten. En modell likt den som används för utvärdering av rättsliga system har utvecklats av den amerikanske rättsvetenskapsmannen Lynn M. LoPucki. I sin artikel *The Systems Approach to Law* presenterar han hur en undersökning skulle kunna utformas i fem forskningssteg. Undersökningsmodellen är en anpassning av analysmodeller som används inom ingenjörskonsten, programmeringen och affärsinformationssystem. LoPuckis egna användningsområde har varit inom handelsrätten men modellen är generell för det rättsliga fältet. Modellen saknar närmare detaljer för hur genomförandet ska gå till och de forskningssteg som presenteras får anpassas för den givna undersökningens syfte och undersökningsobjekt. De fem forskningsstegen består i korthet av att identifiera systemet, tillskriva systemet mål, bestämma systemets struktur och funktion, beskriva eller framställa relationen mellan systemets komponenter samt identifiera inkonsekvenser mellan mål och funktion.¹²⁰

Avhandlingens undersökning kommer att förhålla sig till LoPuckis fem forskningssteg och anpassa dessa för att på mest ändamålsenliga sätt uppnå undersökningens syfte. I följande avsnitt kommer således undersökningen forskningssteg presenteras var för sig och grundligt beskriva hur undersökningen kommer att genomföras och disponeras.

¹¹⁹ Se *ibid.*, s. 85.

¹²⁰ Se LoPucki.

1.5.1 Uppgift ett - vattenbruk i rättssystemet

Den första uppgiften är att *identifiera systemet som ska analyseras* och genomförs inom ramen för avhandlingens andra kapitel. Syftet är att identifiera och avgränsa systemet i första hand till regleringsmekanismer i form av lagstiftningsakter som syftar till att direkt styra verksamhetsutövningen.¹²¹ En sådan avgränsning löper alltid risken att bli godtycklig men för alla undersökningar är det nödvändigt att sätta en gräns för vad som utgör ett sammanhängande system.¹²² En analys kan avse såväl större rättsområden som särskilda problem. Systemperspektivets fundamentala princip om att allting är sammankopplat i vad som borde vara ett enda rationellt system innebär att naturlig avgränsning saknas.¹²³ En förändring i ett system ska således tillgodose alla intressen och värden som tillgodoses bör i samhället, något som gör systemansatsen särskilt intressant för undersökning av system i förhållande till holistiska målsättningar.¹²⁴

Utifrån tillvägagångssätt och för att tillförsäkra studiens genomförbarhet bör fokus begränsas till ett fåtal aspekter och systemet som ska undersökas avgränsas till en för undersökningen hanterbar storlek. Att begränsa sin studie så att den blir genomförbar utan att begränsa bort viktiga aspekter, vilket kan leda analysen till felaktiga slutsatser, är en komplicerad balansgång.¹²⁵ Utgångspunkten i undersökningen är produktionsfasen, dvs. odlingen, och hur och varför lagstiftaren har intresse att styra en viss del,

¹²¹ Systemidentifieringen i undersökningen skiljer sig således från exempelvis den avgränsning som Eckhoff och Sundby använder sig av för att identifiera rättssystem eller rättsordningar med bland annat sammanhängande normer, exempelvis kanonisk rätt och folkrätten som helhet, se Eckhoff och Sundby, s. 199ff.

¹²² Jfr. LoPucki, s. 502. Se även Strömholm, Lyles och Valguarnera (2020), s. 221. där avgränsningen av ett system åt olika håll identifieras som en svårighet vid tillämpning av en systemansats.

¹²³ Se Churchman (1979), s. 8.

¹²⁴ Jfr. *ibid.*, s. 29f.

¹²⁵ Jfr. LoPucki, s. 480.

effekt eller risk av produktionen. Avsnittet ämnar kartlägga de handlingar som en verksamhetsutövare måste företa vid odling, av nödvändighet sorteras andra sammanhängande delar av vattenbruket bort. Uppgiften är inte fokuserad på att beskriva eller undersöka lagstiftningsakter utan endast att identifiera tillämplig lagstiftning genom att bygga förståelse för den faktiska verksamheten. Ansatsen är således problemorienterad då identifieringen av rättssystemet inte sker utifrån rättsreglernas inreboende systematik.

1.5.2 Uppgift två – systemets mål

Det andra steget består av att *tillskriva systemet mål* och genomförs inom ramen för avhandlingens tredje kapitel. Uppgiften ämnar fastställa vad målen är i förhållande till vattenbruket som näring i den mån möjligt och uttrycka dessa i konkreta termer för att kunna avgöra huruvida målen kan anses uppnådda vid operationaliseringen.¹²⁶ För användandet av ett system, eller för den delen möjlighet att utveckla eller utvärdera ett system, måste det finnas ett eller flera syften eller funktioner som det ämnar uppnå. Systemet måste således vara målorienterat och systemets delar koordinerade för att uppnå ett eller flera mål.¹²⁷ Det innebär inte att varje beståndsdel som återfinns vid en nedbrytning av ett system i sig självt nödvändigtvis är målorienterat.¹²⁸ Istället är det just systemets sammanhängande och samspelande natur som ska uppnå syftet. Ett systems funktionalitet bestäms således utifrån dess funktion i förhållande till dess tillskrivna mål. I ett system med orientering mot beslutsfattande blir således förståelsen för den organisatoriska ramen av särskild vikt, då rationalitet utgår från förståelse och perspektiv. Detta har lett till att systemanalysen ofta inkorporerar element från bland annat beslutsteori och organisationsteori.¹²⁹

¹²⁶ Se *ibid.*, s. 502.

¹²⁷ Se Churchman, C. West. *The systems approach* (1968).

¹²⁸ Se LoPucki, s. 485.

¹²⁹ Jfr. Molander, s. 15ff.

Tillskrivningen av mål kommer därför att göras normativt, d.v.s. vad systemets mål borde vara. Detta står i kontrast till det positiva målbestämmandet som istället bestämmer målen utifrån systemets faktiska funktion och antar att det är det som systemet ämnar uppnå. Det positiva målbestämmandet lämpar sig framförallt för att identifiera och förhålla sig till konflikter av uttryckliga mål inom och mellan lagstiftningar.¹³⁰ För exempelvis skyddslagstiftning innebär det identifikation och förhållning till konflikter mellan olika skyddsvärden. Värden som faller utanför lagstiftningarnas explicita mål är svåra att fastställa positivt. I viss utsträckning går det att hänvisa till allmänna rättsprinciper eller t.o.m. det allmänna rättsmedvetandet för att avgöra förhållandet mellan i lagstiftningen uttryckta och icke-uttryckta mål. Att uttala sig om målbilden för vattenbruket som helhet utifrån lagstiftningsakter som inte specifikt förhåller sig till näringen leder dock inte till ett tillförlitligt resultat. System har inte nödvändigtvis av lagstiftaren bestämda mål som är användbara i en systemanalys, särskilt om målsättningar helt eller delvis inte ska uppnås direkt genom handlingsregler.

I den normativa tillskrivningen kan målen som grundregel bestämmas till vad som helst.¹³¹ Verbet *tillskriva* antyder ett brett förhållningssätt till bestämmandet av mål. Det antyder att analytikern efter eget bevåg kan attribuera ett systems målsättning. Undersökningen, om korrekt genomförd, kommer att besvara frågan om systemets funktionalitet i förhållande till det tillskrivna målet. Analysens förmåga att mäta funktionalitet påverkas inte av hur målet som utvärderingsinstrument har tillkommit och arbiträra eller oavsiktliga funktioner kan vara av intresse att undersöka. Tillskrivningen blir således i huvudsak en del av utformningen av undersökningens problemställning. Inom den svenska rättsvetenskapliga traditionen har det tidigare diskuterats i vilken utsträckning problemställningen är föremål för kritik där bland annat Hellner uttryckt att

¹³⁰ Se LoPucki, s. 502f.

¹³¹ Se *ibid.*, s. 503.

bedömningen av undersökningen ska utgå från de förutsättningar som författaren själv har valt.¹³² Det är en uppfattning jag delar.

Ett godtyckligt antagande riskerar dock att leda till ett resultat av litet intresse för någon då systemets funktionalitet i sådana fall utvärderas utifrån mål som det inte har utformats för att uppnå. Istället aktualiseras frågan om mot vilket mål det är rättsvetenskapligt relevant att utvärdera systemet. Undersökningens värde för avnämaren är beroende av medhåll från läsaren i måltillskrivningen. Exempelvis bör en lagstiftare som delar uppfattningen om målet ha större intresse av en analys om konflikter mellan mål och funktion än en lagstiftare som inte gör det.¹³³

Av den anledningen kommer tillskrivningen att göras utifrån de politiskt normativa källor som förhåller sig till såväl näringsens utveckling som de skyddsvärden som näringen påverkar. Detta kommer till uttryck i såväl traditionella rättsliga källor som material som inte tillämpas i enskilda fall såsom strategier, mål och deklarerationer för såväl produktion som skyddsvärden. Målen är inte entydiga, utan istället ofta både svåra att tyda och motsägelsefulla men kan ge normativ vägledning i tillskrivningen.

1.5.3 Uppgift tre – struktur och komponenter

Den tredje uppgiften är att *fastställa systemets struktur och att beskriva de enskilda komponenterna* och genomförs inom ramen för avhandlingens fjärde och femte kapitel. Uppgiften ämnar behandla de till systemet anknutna lagrummen och identifiera systemets komponenter, hur de förhåller sig till varandra och hur de är utformade och därigenom bygga en modell av systemet. Modellen som konstrueras för att beskriva systemet ska vara lämplig utifrån syftet och i så stor utsträckning som möjligt efterlikna systemet så väl att de slutsatser man drar från modellen också ska

¹³² Se Hellner, Jan. *Metodproblem i rättsvetenskapen: studier i förmögenhetsrätt* (2001), s. 80.

¹³³ Jfr. LoPucki, s. 502f.

gälla för systemet, trots att modellen vanligen innehåller betydligt färre element.¹³⁴

Komponenterna som påverkar funktionen av den rättsliga styrningen av vattenbruk kan göras nästan oändligt många till antalet och vara väsentligt olika till karaktär. Centralt i att kunna identifiera ett sammanhängande system är således att kunna identifiera vad som utgör regleringskomponenten utifrån definitionen av systemet. Ett system består av ett antal subsystem, dvs. system inom systemet, som i sin tur är uppbyggda av systemkomponenter. En omfattande beskrivning av subsystem och komponenter är en förutsättning för att bestämma systemets funktion. För att fullt förstå komponenternas systematiska bidrag är det en förutsättning att man förstår de enskilda komponenternas karaktär. Beskrivningen bör således undvika abstraktion och, i den mån möjligt, utrymme ges till komplexitet.¹³⁵

Då systemet identifieras med utgångspunkt i den direkta rättsliga styrningen av vattenbruksverksamheten är det även detta möte som omvandlar styrningen till faktiskt handling och utgör regleringskomponenten i systemet. En avgörande del i bestämmandet av strukturen blir således att avgöra vad som utgör dess komponenter.¹³⁶ För att även förstå logiken i komponenternas utformning och placering i systemet är förståelsen för framväxten av dem central, både i fråga om förhållandet till vattenbruket och till andra komponenter i systemet. I fokus för genomgången av vattenbrukets institutionella komponenter är de centrala förvaltningsmyndigheterna då dessa är essentiella systemkomponenter i genomdrivandet av regleringskomponenterna och drivande i att uppnå de uppsatta målen på nationell nivå. Även andra typer av myndigheter kommer att i korthet behandlas, åtminstone i deras förhållande gentemot de

¹³⁴ Jfr. Gustafsson, Lanshammar och Sandblad, s. 26.

¹³⁵ Se LoPucki, s. 481.

¹³⁶ Se avsnitt 1.4.4 och 1.4.5.

centrala myndigheterna, då de avgränsar de centrala förvaltningsmyndigheternas kompetensområde.

Identifieringen och beskrivningen av regleringskomponenterna framställs genom en utredning av traditionella rättskällor. Institutionskomponenterna behandlas också med hjälp av normerande material som styr deras verksamhet för att utreda deras syfte och roll i förhållande till styrningen av vattenbruket. Materialet skiljer sig något från den traditionella rättskälleläran som används för att bestämma gällande rätt då den består främst av de instruktioner och befogenheter som framkommer av författningar, främst förordningar med instruktioner för myndigheten, samt regleringsbrev. Särskilt fokus kommer att läggas på de reglerings- och institutionskomponenter som berör utsläppet. Verksamhetens utsläpp av näringsämnen har i tidigare undersökningar lyfts fram som den mest centrala enskilda prövningsfrågan i den offentliga styrningen av vattenbruket och är ett centralt hinder i att nå vattenbrukets produktionsmål. En avgörande nyckel för näringsens framtida utformning och omfattning blir således hur styrningen behandlar utsläppet som prövningsfråga. Frågan blir därmed även avgörande i att besvara undersökningens övergripande syfte.

1.5.4 Uppgift fyra – systemfunktionen och systemfunktionaliteten

Den fjärde uppgiften är att undersöka styrningens funktion genom att *framställa relationen mellan systemets komponenter och identifiera inkonsekvenser mellan mål och funktion*.¹³⁷ Uppgiften genomförs inom ramen för avhandlingens sjätte kapitel. Systemansatsens utgångspunkt är att funktionen av ett systems olika komponenter i samverkan inte nödvändigtvis är summativ och således får ett annat resultat när de undersöks gemensamt än om de hade undersökts var för sig. För att kunna förstå ett

¹³⁷ Uppgiften motsvarar LoPuckis fjärde och femte steg som genomförs inom ramen för en och samma uppgift. Anledningen är att avhandlingen till sin disposition är utformad för att utvärdera funktionaliteten i samband med att funktionen bestäms och att stegen därför kommer att genomföras växelvis.

systems funktion räcker det således inte att beskriva de olika komponenterna utan även relationen mellan komponenterna måste fastställas. Genom att organisera den kunskap som samlats om de olika komponenterna kan komplexiteten överblickas och ny kunskap framträda. I relationen mellan de olika komponenterna framkommer systemets funktion.

För detta ändamål har ett antal verktyg använts såsom diagram, flödes-scheman, algoritmer och s.k. *pseudokod*^{138,139} För att systemmodellen ska vara användbar är det önskvärt att beskrivningen av systemet görs i ett för uppgiften väldefinierat språk.¹⁴⁰ För juridiken finns det användning av diagram, flödesscheman, algoritmer och pseudokod men vissa viktiga rättsliga aspekter låter sig inte beskrivas på ett effektivt sätt med enbart dessa verktyg. Juridikens språk för att beskriva komponenter i det rättsliga systemet har istället ofta utgjorts av skriftliga dogmatiska utsagor angående gällande rätt. Anledningen till att det används i stor utsträckning är just att det utgör en lämplig metod för att i detalj kunna återge rättsliga funktioner och det kommer av den anledningen även att användas i denna undersökning.

Samtidigt finns det begränsningar i att använda ett språk rikt på detaljer och en modell utspridd över hundratals boksidor. Det är svårt att få en överblick över systemet och förhållandet mellan systemets delar. Den rent skriftliga modelleringen kommer således även att kompletteras med en illustrativ sådan i form av en karta som illustrerar komponenterna och förhållandet dem emellan. Illustrationen utvecklas parallellt med den skriftliga modelleringen genom hela undersökningen och syftar till att ge den överblick som den dogmatiska utsagan svårligen kan bidra med.

¹³⁸ Pseudokod är ett verktyg för att beskriva en algoritm eller kod utan att behöva ta hänsyn till variationer i programspråk. Istället för att skriva koden eller algoritmen beskriver man dess funktion i ett mänskligt språk, till exempel svenska.

¹³⁹ Se LoPucki, s. 505f.

¹⁴⁰ Se Gustafsson, Lanshammar och Sandblad, s. 34.

Den systemfunktion som kan tas fram utifrån att undersöka olika komponenter i ett system är begränsad till att avse just de identifierade komponenterna och resultatet förväntas etablera vad en styrning genom utformningen av dessa komponenter i sig självt kan förväntas uppnå. Ett system kommer att ha ett nästan oändligt antal funktioner. Utgångspunkten i utredningen av systemets funktion blir de hinder för näringens utveckling som har identifierats i undersökningens inledning. Om och hur dessa hinder påverkas av systemet för rättslig styrning undersöks genom att använda modellen för att simulera situationer där hinder kan identifieras. Situationer som används kan vara såväl påhittade som generella, exempelvis en typsituation, eller verkliga exempel för att visa hur systemet behandlar ett visst problem.

Det bör noteras att en sådan undersökning inte ensamt ska förväntas kunna förklara varför styrningen lyckas eller inte lyckas då ett resultat endast skulle kunna utrönas genom en systemanalys av ett kontrollerat system, dvs. ett system där alla komponenter kan isoleras och är statiska och på så vis kan identifieras och samtliga aspekter undersökas. Systemet för styrning av svenskt vattenbruk är beroende av många andra komponenter som både är svåra att identifiera och undersöka och i många fall även i kontinuerlig förändring. Att således med hög säkerhet utröna vilken funktion systemet faktiskt kommer att ha är inte möjligt. Istället avser undersökningen att framställa vilken funktion systemet kan förväntas ha utifrån reglerings- och institutionskomponenterna. Komponenter som styrs av lagstiftaren bör tillsammans skapa en systemfunktion som har en inneboende rationalitet i förhållande till vad den ska uppnå och enhetlighet mellan systemets olika komponenter.

När funktionen är fastställd kan den utvärderas i förhållande till det mål som systemet har tillskrivits. På så vis kan systemets funktionalitet, d.v.s. systemets förmåga att producera resultat i linje med systemets tillskrivna mål, utvärderas och avvikelser från systemets förmåga att klara av den eller de funktioner som det är ämnat för identifieras. Uppgiften består i att jämföra de mål som har tillskrivits för systemet med de funktioner som har identifierats. Förutsatt att systemet inte har uppnått perfektion

kommer det att finnas inkonsekvenser mellan det tillskrivna målet och systemets funktion. Genom att identifiera inkonsekvenserna kan systemets funktionalitet bestämmas. Undersökningens primära mål utifrån syfte och metod är just att kunna identifiera sådana inkonsekvenser men, förutsatt att tillräcklig förståelse för systemet har uppnåtts, kan även inkonsekvenserna lokaliseras och skapa förutsättningar för konstruktiv diskussion om optimering av systemet.

1.6 Att närma sig systemet – metodologiska reflektioner kring ett praktiskt förhållningsätt

En av de stora utmaningarna inom rättsvetenskapen är att förstå sig på verkligheten. Att botanisera bland rättsligt material och tillämpa rättslig metodik är något juristen får lära sig och lever med från första dagen på juristprogrammet. Den rättsliga förståelsen blir mindre meningsfull utan en förståelse för den verklighet som den ska reglera och att tala om att optimera system är svårt att göra om man inte ens kan föreställa sig ett optimalt resultat. Frågan som följer blir följaktligen hur verkligheten har fått ta plats i det här projektet och mina egna kunskaper och erfarenheter inom området.

Som en del av uppnåendet av avhandlingens syfte har tillvägagångssättet innefattat även arbete utanför de forskningsuppgifter som beskrevs i föregående avsnitt. Avhandlingen skrivs inom ramen för forskningscentrumet SWEMARC som innefattar forskare från naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga, konstnärliga och rättsliga vetenskaper och gemensamt bedriver tvärvetenskaplig forskning inom vattenbruksfrågor. Det innebär att avhandlingsprocessen bedrivits inom såväl en rättsvetenskaplig miljö som i en tvärvetenskaplig miljö där kunskap och idéer inhämtats till arbetet.

Förutom den tvärvetenskapliga miljön som forskningen bedrivs inom har även andra aktiviteter bidragit till en bredare förståelse. Detta innefattar bland annat deltagande på flera kurser för både fiskodlare och tjänstemän, deltagande i ett regeringsuppdrag till Jordbruksverket för kartläggning

och utredning av förutsättningar för förenklad prövning av vattenbruksverksamheter¹⁴¹ samt deltagande på doktorandkurs för tvärvetenskapliga metoder inom akvakultur. Under aktiviteterna har möjlighet getts att träffa personer som driver fiskodlingar, som prövar tillstånd för och utövar tillsyn på verksamheterna samt ledande forskare från flera olika vetenskapsområden med koppling till vattenbruk.

Noteras bör dock att avhandlingen i sig inte har tvärvetenskapliga ambitioner. Avhandlingens syfte omfattar således inte att åstadkomma resultat bortom rättsvetenskapen utan bör ses som ett bidrag till den offentlighetsvetenskapliga forskningen. Syftet med att höja blicken från lagböcker och propositioner har varit flera. För att kunna identifiera vilka processer i produktionen som regleras samt hur och varför de regleras har kontakten med fiskodlare, myndighetsaktörer, näringsutvecklare, forskare från flera olika vetenskapliga discipliner, advokater och domare varit essentiell. För en verksamhet som utgör eller kan utgöra en produktion av livsmedel, en fara för miljön, ett hinder i sjötrafiken och en potentiell grogrund för epizootier m.m. är det svårt att identifiera och än svårare att förstå alla delar på egen hand. Även konsekvenserna av den rättsliga styrningen, positiva som negativa, för såväl enskilda som allmänna intressen har kunnat träda fram på ett sätt som inte går att utläsa direkt ur lagstiftningen i frågor såsom mängd, art och nyttan av myndighetskontakter, förprövningens påverkan på ekonomiska förutsättningar för verksamhetsutövning, myndigheters interna och externa samordning av angränsande frågor osv. Till sist har aktiviteterna även bidragit med uppslag till potentiella lösningar, önskemål och framtidsscenarier varav flera sedermera har resulterat i undersökningsdelar i avhandlingen.

¹⁴¹ Regeringsbeslut 3.3.17-12286/2048 - Uppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter.

2. Vattenbruk i rättssystemet

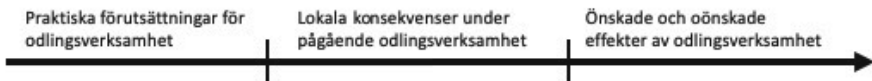
2.1 Inledning

När man karakteriserar vattenbruket som verksamhet kan man se flera olika saker. Det utgör en livsmedelsproducerande verksamhet men kan även utgöra en arbetsgivare, utsläppskälla, skattepliktig juridisk person och ett inslag i landskapet. Då vattenbruket inte är särreglerat i den mån att bestämmelser har samlats i särskild lag om vattenbruk återfinns istället bestämmelser som är tillämpliga på vattenbruksverksamheter i ett antal olika lagstiftningar med olika funktioner och syften. Det följande kapitlet syftar till att identifiera vattenbruket i rättssystemet. Identifieringen är problemorienterad dvs. utgångspunkten är de problem som vattenbruksverksamheter medför och som det därför från lagstiftarens sida funnits intresse att styra. Resultatet av identifieringen ska således vara att finna de lagrum som syftar till att styra vattenbruket och på så vis definiera det rättssystem som är föremål för undersökningen. Samma problem kan vara föremål för reglering inom ramen för flera olika författningar.

Författningarna som identifieras är i första hand av riksdagen beslutade lagar samt EU-direktiv och -förordningar från Europaparlamentet och Rådet. Ytterligare bestämmelser av relevans finns i av regeringen beslutade förordningar, av centrala myndigheter beslutade föreskrifter och i Kommissionens tillämpningsföreskrifter, samt icke-bindande råd, rekommendationer och riktlinjer. Dessa behandlas utförligt och i detalj i avhandlingens fjärde kapitel. Att identifiera alla författningar som skulle kunna vara relevanta skulle vara en omöjlig uppgift och utifrån ett systematiskt perspektiv skulle det förr eller senare omfatta hela rättssystemet. Liksom alla verksamheter måste vattenbrukare förhålla sig till exempelvis regler om företagsbeskattning eller arbetsrätt men dessa är inte av särskilt intresse utifrån undersökningens perspektiv om styrning av vattenbruket. Att en författning är *särskilt relevant* för vattenbrukare innebär således att författningen inte är av allmän betydelse utan till följd av vattenbrukets karakteristika är av särskild betydelse för styrningen av näringen. Detta avser exempelvis regler om verksamhetens särskilda konsekvenser, de

recipienter som påverkas och de produkter och biprodukter som näringen producerar.

Framställningen är uppdelad i tre avsnitt – *praktiska förutsättningar för odlingsverksamhet*, *lokala konsekvenser under pågående odlingsverksamhet* och *önskade och oönskade resultat av odlingsverksamhet*. Uppdelningen är till synes kronologisk även om händelserna till viss del överlappar i praktiken. Exempelvis är avfall ett resultat av odlingsverksamheten men uppkommer både under och efter produktionen. Vidare kompliceras en kronologisk syn på uppdelningen av att odlingsverksamheten i de flesta fallen är cyklisk. Vissa moment kommer att återkomma medan andra oftast bara inträffar en gång.



2.2. Praktiska förutsättningar för odlingsverksamhet

2.2.1 Tillgång till plats för odling

En av de mest grundläggande förutsättningarna för odlingsverksamhet är tillgången till en plats att odla på. Teknisk utveckling har inneburit att det har blivit allt vanligare med odlingar i olika miljöer som det tidigare inte har odlats i, till exempel i samband med jordbruksverksamhet eller i urbana miljöer. Fortfarande är dock en övervägande del av vattenbruksprodukter producerade i vattenområden eller i anslutning till vattenområden. Odling sker såväl i insjöar eller vattendrag som i kustvatten.

För att få bedriva verksamhet i vatten ska verksamhetsutövaren ha rådighet över vattnet inom det område där verksamheten ska bedrivas. Vattenområden kan vara enskilda eller allmänna. Vem som har rådighet över enskilda vatten regleras i lag (1998:812) med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet (LSV), eller *restvattenlagen* som den populärt är benämnd som, och överlåtelse av rådighet regleras civilrättsligt. Utgångspunkten är att fastighetsägaren har rådighet men upplåtelse kan ske genom avtal eller förvärv tvångsvis och i vissa fall till staten, kommunen

eller vattenförbund för särskilda åtgärder som främjar allmänna intressen. Vattenområde i havet, Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland är allmänt vatten, om det inte är enskilt vatten på grund av att det hör till fastigheterna enligt lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. Företrädare för det allmänna i fråga om allmänna vattenområden är Kammarkollegiet och medgivande för användande av allmänt vattenområde måste således inhämtas från myndigheten.

2.2.2 Ekonomiska förutsättningar

Vattenbruk är en kapitalkrävande verksamhet då verksamhetsutövaren har betydande uppstartskostnader och ofta en lång startsträcka innan verksamheten har möjlighet att generera intäkter. Investeringskostnaderna har, främst till följd av utveckling och hårdare krav på den teknik som används, ökat kraftigt. Det innebär även att det utöver de verksamhetsrelaterade kostnaderna även finns kapitalkostnader.¹⁴² Vattenbruket är fortfarande en relativt liten bransch med låg tillväxt.¹⁴³ Kunskapsnivån om branschen är i allmänhet låg och det kan även därför vara svårt att attrahera kapital.¹⁴⁴ Vidare vittnas det om svårigheter till följd av att tillstånden är kraftigt begränsade i tid vilket innebär att det kan vara svårt att attrahera kapital och svårt att motivera stora investeringskostnader då verksamheten riskerar att behöva lägga ner efter endast en kort tid i drift och möjligheterna till kapitalåterbäring blir hotade.¹⁴⁵

De ekonomiska förutsättningarna är centrala för alla näringsverksamheter. Livsmedelsproduktionen är dock en typ av näringsverksamhet som är föremål för särskilt stöd. Produktionen är både styrd och i många fall beroende av den tillgängliga finansieringen. För jord-

¹⁴² Jfr. SOU 2009:26, s. 110f.

¹⁴³ Se Jordbruksverket. *Vattenbruk 2020* (2021).

¹⁴⁴ Se SOU 2009:26, s. 110.

¹⁴⁵ Se SWEMARC (2018). *Etablera och utveckla vattenbruk i Sverige – Vattenbruksentreprenörers syn på utmaningar och lösningar*, s. 10.

bruket är bland annat Landsbygdsprogrammet¹⁴⁶ och olika jordbrukarstöd som är helt finansierade av EU¹⁴⁷ centrala i finansieringen av verksamheterna. I förhållande till vattenbruket blir även andra livsmedelsproducerande verksamheters finansiering av intresse eftersom de producerar konkurrerande produkter som även dessa ska uppnå syftet att producera livsmedel.

Vattenbruket är således föremål för vissa ekonomiska styrmedel.¹⁴⁸ För havs- och fiskerirelaterade verksamheter var det den europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) som huvudsakligen stod för den särskilda finansieringen under perioden 2014–2020. Fonden infördes genom EU-förordning 508/2014 och ersatte den tidigare europeiska fiskerifonden. EHFF syftade till att främja fiske och vattenbruk som var *konkurrenskraftigt, miljömässigt hållbart, ekonomiskt livskraftigt samt socialt ansvarsfullt*.¹⁴⁹ I förordningens andra kapitel listades de stöd som ges för att bidra till uppnåendet av hållbar utveckling för vattenbruket.

Den totala fördelningen av åtagandebemyndiganden för programperioden (2014–2020) var drygt 5,75 miljarder euro¹⁵⁰ varav den svenska tilldelningen var knappt 2,1 % (drygt 120 miljoner euro). Beloppen avsåg samtliga åtaganden inom ramen för programmet dvs. både för fisket och vattenbruket. I Sverige är det Jordbruksverket, länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten som handlägger och fattar beslut om åtgärderna i

¹⁴⁶ Landsbygdsprogrammet omfattar ca 37 miljarder kr under perioden 2014–2020. Se Sweden - Rural Development Programme (National) samt Budget för landsbygdsprogrammet 2014–2020.

¹⁴⁷ Jordbrukarstöd som är helt finansierade av EU innefattar gårdsstöd, förgröningsstöd, stöd till unga jordbrukare och nötkreatursstöd.

¹⁴⁸ Då undersökningen syftar till att avhandla rättsliga styrmedel kommer ekonomiska styrmedel endast att beröras i korthet och främst utifrån dess förhållande till rättsliga styrmedel.

¹⁴⁹ Artikel 5(a), förordning (EU) nr 508/2014

¹⁵⁰ Se bilaga II till förordning (EU) nr 508/2014

enlighet med den nationella handlingsplanen för havs- och fiskeriprogrammet¹⁵¹. Totalt hade programmet en budget på knappt 1,5 miljard kronor för hela programtiden, varav EU stod för 60 procent av finansieringen medan Sverige stod för 40 procent. Av finansieringen var 132,8 miljoner kronor fördelade till åtgärder inom vattenbruk (up2).¹⁵² Fonden ersattes av Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF) för perioden 2021–2027.¹⁵³

2.3 Lokala konsekvenser under pågående odlingsverksamhet

2.3.1 Utsläpp

Eftersom näring i form av foder måste tillsättas i vattnet under pågående fiskodlingsverksamhet släpps näringsämnen, främst i form av kväve och fosfor, ut från odlingen. Näringsutsläppet har beskrivits som ett av de största hindren för vattenbruksnäringens utveckling i Sverige.¹⁵⁴ Näringsämnen frigörs dels från fekalier och foderrester och dels från exkretionsprodukter via gälar och urin.¹⁵⁵ Vid öppen kassodling sedimenterar den större delen av utsläppen och samlar sig i närheten av odlingen. Påverkan blir således som allra störst lokalt direkt under och runtomkring kassen. En mindre del utgörs istället av näringsämnen som är lösta redan vid utsläppet, främst från exkretion men till viss del även fekalier, vilket innebär att näringsämnena har större möjlighet att följa med vattenströmmar och generellt sett sprider sig över större ytor. En del av näringsämnena i sedimentet frigörs sedan när det sedimenterade organiska mate-

¹⁵¹ Se Havs- och vattenmyndigheten. *Nationell handlingsplan: Havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020 (version 2016-12-15)* (dnr. 3.3.17-12166/15) (2016).

¹⁵² Se *ibid.*, s. 16f.

¹⁵³ Se Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2021/1139 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden. Programmet beräknas starta under 2022.

¹⁵⁴ Se SOU 2009:26, s. 106.

¹⁵⁵ Se Eriksson et al. (2018), s. 17.

rialet bryts ned med hjälp av bakterier och bottenlevande flercelliga organismer.¹⁵⁶

En ökad mängd näringsämnen i vattnet, s.k. *övergödning*, bidrar till en ökad produktion i det omgivande vattnet i form av en ökad mängd växtplankton, makroskopiska alger och vattenväxter, s.k. *primärproducenter*.¹⁵⁷ En överproduktion av primärproducenter kan ge vattnet en besvärande lukt eller smak, och i vissa fall även producera gifter. När dessa dör i större mängder, sjunker till botten och bryts ned förbrukas stora mängder syre och syrebristen som uppstår kan slå ut bottendjuret och i vissa fall även fisk.¹⁵⁸ Således påverkas de naturliga förhållandena i vattenförekomsten och i värsta fall kan det leda till bottendöd. Däremot kan en rätt dimensionerad näringstillförsel i näringsfattiga vattenområden bidra till en ökad diversitet och biomassa hos den vilda faunan i området.¹⁵⁹ Sådana näringsfattiga vattenområden kan förekomma naturligt men är även vanligt förekommande i modifierade vattenförekomster såsom regleringsmagasin.

Odlingens miljöpåverkan är starkt beroende av dess utformning och på vilka organismer som odlas. Vid fiskodling blir påverkan som störst genom odling i s.k. öppna nätkassar, den mest tillgängliga och därmed även mest använda tekniken, där det inte finns någon reglering av vattenutbytet mellan vattnet innanför och utanför kassen. Under senare år har dock utvecklingen av olika tekniker som syftar till att åtgärda detta, s.k. slutna och semi-slutna system, gått framåt där utsläppen från odlingen

¹⁵⁶ Se *ibid.*

¹⁵⁷ Se *ibid.*

¹⁵⁸ Se Naturvårdsverket (2003). *Miljö kvalitetsnormer för fosfor i sjöar – redovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 10.

¹⁵⁹ Se Milbrink, Göran et al. (2003). *Restaurering av regleringsmagasin – optimering av fisk- och planktonproduktion genom balanserad näringsanrikning*, s. 3.

kan kontrolleras i olika grad.¹⁶⁰ Odling utförs även i landbaserade system, där vattnet kan regleras med eller utan utbyte av vatten med naturliga vattenförekomster. Det finns stora skillnader och osäkerheter i bedömningen av kostnader för olika odlingstekniker men man kan konstatera att slutningen av odlingssystem bidrar avsevärt till investerings- och driftkostnaden.¹⁶¹ Även andra faktorer, såsom utformningen av fodret, har en inverkan på odlingens miljöpåverkan.¹⁶²

Det finns även möjlighet att begränsa odlingens miljöpåverkan genom att i kombination med fiskodlingen odla andra vattenbruksarter där näringsämnen inte behöver tillsättas till odlingen. Extraktiva arter, eller s.k. blå fånggrödor, kan bestå av till exempel blåmusslor (*Mytilus edulis*), tarmsjö-pung (*Ciona intestinalis*) och makroalger.¹⁶³ De blå fånggrödorna extraherar växtplankton och näringsämnen från vattnet de växer i. Odling för att förebygga eller lindra miljöpåverkan kan ske i direkt anslutning till fiskodlingen eller i samma vattenområde för att balansera näringsutsläppet från fiskodlingen.¹⁶⁴

Att noteras bör dock att produktionshastigheten hos extraktiva arter skiljer sig mellan olika platser och således även förmågan att extrahera näring. Platser där produktionen är som effektivast ligger inte nödvändigtvis i anslutning till fiskodlingar.¹⁶⁵ En placering av en odling av den extraktiva arten som grundar sig i en skydds- eller kompensationsåtgärd

¹⁶⁰ Som exempel kan nämnas en ansökan om odling i Kungshamn där reduktionsgraden som årsmedelvärde för driftsdygn beräknades uppgå till 85 % för totalkväve och 95 % av totalfosfor, se M 4421–17.

¹⁶¹ Se Eriksson et al. (2018), s. 67f.

¹⁶² Se bland annat *ibid.*, s. 18.

¹⁶³ Se *ibid.*, s. 20.

¹⁶⁴ Se *ibid.*, s. 23.

¹⁶⁵ Se bland annat Bergström, Per, Lindegarth, Mats och Lindegarth, Susanne. *Restaurering av övergödda havsvikar med hjälp av miljömusselodling - rapport från Hav möter Land* (2013), s. 6.

kan således begränsa odlingens förmåga att producera exempelvis blötdjur eller alger. All miljöpåverkan av extraktiva arter är inte heller positiv. Exempelvis kan en blåmusselodling medföra negativ effekt på botten direkt under odlingen genom ökad mängd organiskt material, med syrebrist och viss bottendöd som följd.¹⁶⁶

Utsläpp från verksamheter, likt det som fiskodlingar bidrar till, finns reglerat på flera ställen i rättssystemet. Grovt kan reglerna delas in i två kategorier – regler för att begränsa verksamhetens utsläpp och miljöpåverkan samt regler som utgår från recipientens förutsättningar. Till de föregående hör de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB som innehåller de mest centrala bestämmelserna om den hänsyn som ska tas till människors hälsa och miljön, bland annat vilken teknik som ska användas för verksamheten och var verksamheten lämpligast lokaliseras för att begränsa dess påverkan. Till de senare hör miljö kvalitetsnormerna som behandlar lägsta godtagbara miljö kvalitet hos recipienten, dvs. främst i den vattenförekomst som odlingens utsläpp sker till. Centralt i den rättsliga tillämpningen blir även frågan om prövningsplikt som för verksamheter som medför utsläpp till vatten regleras i 9 kap. MB om miljöfarliga verksamheter. Vid prövningen tillämpas miljöbalkens regler och är avgörande för om verksamheten anses vara tillätlig och om så, vilka villkor som ska gälla för densamma.

Till den senare kategorin regler hör även regler om områdesskydd i 7 kap. MB som syftar till att skydda särskilda områden. Ett sådant skydd kan omfatta skydd från utsläpp av näringsämnen. Då utsläpp från vattenbruk till stor del sker i strandnära områden blir reglerna om strandskydd av särskilt intresse. Strandskyddet syftar bland annat till att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet i vatten, något som påverkas av närings tillförsel.¹⁶⁷ Även regler om andra områdesskydd, såsom nationalparker

¹⁶⁶ Se *ibid.*, s. 18.

¹⁶⁷ Se även avsnitt 2.3.3 om strandskyddets andra funktioner.

och Natura 2000-områden, kan aktualiseras för odlingen i det fall odlingen finns inom eller har en påverkan på det skyddade området.

Förutom själva odlingsverksamhetens utsläpp av näring kan även avblodningen under slaktprocessen utgöra ett utsläpp som är ett miljöproblem. Avblodningen sker ofta i vattenbad men då vattnet är svårt att rena släpps det ofta ut orenat. I vissa fall kan dock blodet istället utgöra en resurs i till exempel biogas eller som blodmjöl genom att använda metoder där blodet samlas upp.¹⁶⁸ De potentiella miljökonsekvenserna i samband med slakt är dock försumbara i förhållande till odlingens utsläpp i övrigt.¹⁶⁹

2.3.2 Påverkan på vilda stammar

Den odlade fisken är avlad för att få vissa egenskaper och skiljer sig därför från de individer som finns i de vilda bestånden.¹⁷⁰ Det innebär en potentiell risk att den förrymda fisken reproducerar sig med den vilda stammen vilket påverkar den vilda stammens genetiska signatur och egenskaper, en s.k. *genetisk kontaminering*.¹⁷¹ För den överlägset mest odlade matfiskarten, den från Nordamerika introducerade regnbågen (*Oncorhynchus mykiss*),¹⁷² har reproduktion i naturen hittills endast varit sporadisk i svenska vatten och arten har inte kunnat etablera fasta bestånd.¹⁷³ Även om den förrymda fisken inte reproducerar sig med den vilda fisken, så kan den påverka det lokala ekosystemet negativt genom till exempel predation och konkurrens

¹⁶⁸ Se Kiessling, Anders et al. (2013). *Riskbedömning av slakt av odlad fisk i Sverige*, s. 18f.

¹⁶⁹ Se COM(2018) 87 final. *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om möjligheten att införa vissa krav avseende skydd av fisk vid tidpunkten för avelning*, s. 1.

¹⁷⁰ Se SOU 2009:26, s. 107.

¹⁷¹ Se Eriksson et al. (2018), s. 19.

¹⁷² För statistik om de arter som odlas i Sverige, se Statistiska centralbyrån. *Vattenbruk 2018* (2019), s. 10.

¹⁷³ Se Pakkasmaa, Susanna och Petersson, Erik (2005). *Fisk i fel vatten – Ekologiska konsekvenser av utsättningar av fisk*, s. 32.

om föda, eller spridning av sjukdomar.¹⁷⁴ Exempelvis kan den ovan nämnda regnbågen påverka öringsbestånden i biflöden till sjöar genom att den använder samma typer av lekbottnar som öringen vid sina försök att reproducera sig vilket kan leda till skada vid kläckningen av öringsens rom.¹⁷⁵ Påverkan av regnbåge bedöms dock vara ringa eller obetydlig och bedöms således inte utgöra något hot mot den biologiska mångfalden.¹⁷⁶

Beroende på hur fiskarna i odlingen hålls avskilda från det kringliggande ekosystemet varierar risken för rymningar. Även om risken för rymning generellt sett är låg är den högre i öppna odlingssystem än i slutna och semislutna system. Skador på kassen kan uppkomma av många olika anledningar såsom oväder i kombination med undermåliga konstruktioner, nötnings slitage i kombination med undermåligt underhåll, skador vid bogsering av kassar eller propellerskador i samband med båttransporter. I vissa fall förekommer det även avsiktliga sabotage mot kassodlingar från till exempel djurrättsaktivister och skador som uppkommer genom angrepp från rovdjur. Skador på en nätkasse kan resultera i rymningar av större mängder fisk.¹⁷⁷ Vid odling på land är däremot risken för rymning mycket mindre och koncentrerad till enskilda individer.

Bestämmelser som behandlar fiskodlingars effekter på vilda stammar finns i flera lagstiftningar. Fiskelagen (1993:787) behandlar bland annat vården av fisket och innefattar reglering avseende vilka fiskarter eller fiskstammar som är lämpliga att odla i det enskilda fallet. Frågorna regleras vid prövning av det för lagen särskilda tillståndet för fiskodling och tillståndet kan reglera verksamheten såtillvida att det kan innefatta villkor och bestämmelser som behandlar rymningsrisk och smittorisk. Ytterligare bestämmelser om genetiskt material finns i EU-förordning 708/2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk,

¹⁷⁴ För mer om spridning av sjukdomar, se även avsnitt 2.3.4.

¹⁷⁵ Se Eriksson et al. (2018), s. 19.

¹⁷⁶ Se SOU 2009:26, s. 108.

¹⁷⁷ Se Eriksson et al. (2018), s. 19.

främst vid införsel från länder utanför unionen,¹⁷⁸ som syftar till att fastställa en ram för hantering av främmande och lokalt frånvarande arter för att kunna bedöma och minimera påverkan på akvatiska livsmiljöer.

2.3.3 Vatten som resurs

Vatten är en av de allra viktigaste resurserna vi har att tillgå och används exempelvis som dricksvatten, transportväg, som habitat och för rekreation. Vatten som miljö har under lång tid även varit central för olika former av produktion och källa till resurser men i takt med den ökande mänskopopulationen har även intresset för vattnets produktionsmöjligheter och dess resurser trappats upp. En av dessa möjligheter är användandet av vatten för produktion av livsmedel. Då den vilda fisken som resurs redan har överanvänts har större fokus riktats mot vattenbruket som producent av livsmedel.

Vatten har flera användningsområden för vattenbruket men det kan skilja sig åt beroende på verksamhetens utformning. De flesta vattenbruk idag befinner sig i vatten och använder det omgivande vattnet som plats och resurs. Förutom utsläppet som behandlats tidigare finns det andra konsekvenser av att verksamheten befinner sig i vatten att behandla. Konkurrens om resursen och förhållandet till andra verksamheter är en sådan men även anläggningens påverkan på omgivningen genom sin fysiska existens. Vattenbruksverksamheten tar utrymme i anspråk och påverkar andra möjliga användningar av vattnet, något som behandlas rättsligt i 11 kap. MB om vattenverksamheter. I kapitlet föreskrivs att särskild hänsyn ska visas till framtida verksamheter som kan komma att använda resursen samt till fisket som särskilt intresse. För landbaserade odlingar som använder grund- eller ytvatten behandlar regeringen istället själva uttaget av vatten ur både miljö- och konkurrensaspekter.

¹⁷⁸ Undantag i fall där det på grundval av vetenskapliga rön finns skäl att vänta sig att flyttningen kan innebära ett miljöhot, se art. 4.2.

Vissa intressen är särskilt reglerade, inklusive friluftslivet och sjötransporter, vilket påverkar vattenbruket. Strandskyddet har, förutom syftet att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet som har behandlats ovan, även syftet att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv i strandnära områden, både i vatten och på land.¹⁷⁹ De anläggningar och anordningar som måste inrättas i samband med vattenbruk kan hindra allmänheten att beträda ett område men i vissa fall även avhålla allmänheten från att beträda ett område beroende på hur rätten till tillträde uppfattas.¹⁸⁰ Sådana hinder är enligt strandskyddsbestämmelserna i 7 kap. MB förbjudna men undantag i vissa fall är möjliga genom dispens från förbudet. Avseende sjötransport finns, förutom tillämpliga allmänna bestämmelser för vattenverksamheter, även särskilda bestämmelser om märkning av anordningar i vatten i fiskelagen och sjötrafikförordningen (1986:300).

Slutligen bör även planeringen av vattenresurserna i korthet behandlas. För att främja samhällsutvecklingen och en hållbar utveckling planeras användningen av mark- och vattenområden. Kustkommunerna ansvarar enligt plan- och bygglagen för översiktsplaneringen på land, för kusten och för territorialhavet. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att ta fram nationella havsplaner som behandlar planering av haven utanför kustzonerna - en för vardera Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. I de nationella havsplanerna anvisas inga specifikt avgränsade områden avsedda för vattenbruk utan syftar i detta skede endast till att skapa beredskap för vattenbruk.¹⁸¹ Varken översiktsplanerna eller de nationella havsplanerna är bindande.

¹⁷⁹ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 83.

¹⁸⁰ Jfr. *ibid.*, s. 86.

¹⁸¹ Se *Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet - Förslag till regeringen 2019-12-16* (dnr. 3628-2019) (2019), s. 55.

2.3.4 Djurvälstånd och -hälsa

Inom fiskodlingen är fisken den produkt som ska produceras men vid hantering av levande djur är givetvis etiska hänsyn särdeles viktiga. Den odlade fiskens välfärd är således en faktor i utformningen av verksamheten. Att noteras bör dock att *välfärd* är ett komplext begrepp som innefattar en rad definitioner. Rön har visat att omgivande stressfaktorer och smärtstimuli påverkar fisk med samma fysiologiska mekanismer som hos högre däggdjur även om graden kan variera.¹⁸²

Fiskar, liksom andra djur, kräver särskilda förutsättningar för att må bra. Sådana förutsättningar omfattar bland annat besättningstäthet, temperatur, vattenkvalitet och vattengenomströmning men vad som utgör lämpliga förutsättningar skiljer sig åt beroende på vilken fiskart som odlas. Centralt för fiskens välfärd är även att hålla fisken fri från sjukdomar och parasiter. För att bibehålla fiskarna friska krävs förebyggande åtgärder samt att endast sätta ut frisk fisk i odlingen. I öppna nätkassar kan fiskar drabbas av sjukdomar och parasiter genom kontakt med den kringliggande miljön. Även vid intensiv odling med höga tätheter kan besvären från sjukdomar och parasiter öka.¹⁸³ Förutom fiskens välfärd är frågan om smittskydd intressant utifrån påverkan på vilda stammar samt utifrån odlarens egna ekonomiska intressen.

Djurskyddslagen (2018:1192) innefattar bestämmelser som är tillämpliga för att förebygga sjukdomsutbrott, dödlighet, stress, aggressioner och beteendestörningar. Ytterligare tillämpliga bestämmelser om smittskyddet specifikt finns i den generella djursmittskyddslagstiftningen som syftar till att förebygga och bekämpa allmänfarliga smittsamma djursjukdomar, främst lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658) samt förordning (EU)

¹⁸² Se Brännäs, Eva et al. (2007). *Underlag för praxis vid hantering av odlad fisk i samband med slakt* s. 3.

¹⁸³ Se Eriksson et al. (2018), s. 19.

2016/429 om om överförbara djursjukdomar (ofta benämnd som EU:s djurhälsolag).

Även om slakten syftar till att avliva fisken är fiskens välmående viktig även under slaktprocessen. Djurens lidande bör minimeras och kan så göras genom användandet av metoder som inte orsakar onödigt lidande. Kiessling et. al. delar in slaktprocessen i sju steg som är gemensamma för alla fiskarter.¹⁸⁴ Av dessa är vissa steg av relevans för fiskens välfärd och andra steg borde inte vara det.¹⁸⁵ Det steg som vållat störst intresse är steget som benämns som *bedövning*. Bedövning kan genomföras på en rad olika sätt, bland annat genom elektrisk, mekanisk (till exempel klubbning) eller kemisk bedövning alternativt långsam kvävning i luft. Förutom fiskens välfärd är effektivitet och livsmedelssäkerhet två andra faktorer i val av bedövningsmetod.¹⁸⁶ Därför är koldioxidbedövning idag den allmänt rådande metoden då koldioxid är relativt billigt, har låg toxicitet för människor och löser sig i vatten.¹⁸⁷

I fråga om djurskydd i samband med slakt finns allmänna bestämmelser i djurskyddslagen samt rådets förordning (EG) nr 1099/2009. Noterbart är att det finns särskilda bestämmelser avseende djurskyddet vid slakt av djur, dock inga som är tillämpliga för odlad fisk.¹⁸⁸ Ytterligare bestämmelser om slakt som syftar till att säkerställa livsmedelssäkerheten finns i livsmedelslagstiftningen.

¹⁸⁴ För en grundlig genomgång av slaktprocessens sju steg, se Kiessling et al. (2013), s. 12ff.

¹⁸⁵ Om bedövningen och strup-/gälsnittet är genomfört korrekt ska resterande steg inte ha någon inverkan på fiskens välfärd, se *ibid.*, s. 19.

¹⁸⁶ Se även avsnitt 2.4.1.

¹⁸⁷ Se Kiessling et al. (2013), s. 15ff.

¹⁸⁸ Se även COM(2018) 87 final.

2.4 Produkter och biprodukter från och konsekvenser av odlingsverksamhet

2.4.1 Livsmedel

Vattenbrukets produkter kan användas till allt från biogas till skönhetsprodukter. Avhandlingen fokuserar dock på odling av fisk som livsmedel, dvs. matfiskproduktion. Således aktualiseras frågor om styrningen av fisk som livsmedel. En central fråga är livsmedelssäkerheten som syftar till att tillförsäkra att endast livsmedel säkra för människor släpps ut på marknaden. Vid hantering, tillverkning och lagring kan livsmedel påverkas negativt vilket kan innebära att kvalitén försämras eller att livsmedlet utgör en fara. Fisk som livsmedel skiljer sig från till exempel kött från levande djur och måste således hanteras på särskilt vis. Av den anledningen har riktlinjer för hantering och tillagning utvecklats som är vägledande för inblandade myndigheter och verksamhetsutövare.¹⁸⁹ Inom ramen för livsmedelslagstiftningen ryms även frågor om marknadsordning för vattenbruksprodukter.

En betydande del av regleringen av livsmedel i Sverige består av eller bygger på den unionsrättsliga lagstiftningen. Centralt i livsmedelsregleringen är förordning (EG) 178/2002 som omfattar de allmänna principerna och kraven för livsmedelslagstiftning samt förfarande i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Förordningen har till syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen när det gäller livsmedel och att se till att den inre marknaden fungerar effektivt. I förordningen förordnas även inrättningen av den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA). Den svenska lagstiftningen är anpassad efter omfattande lagstiftning från EU och syftar främst till att komplettera unionsrätten. Livsmedelslagen (2006:804) innehåller grund-

¹⁸⁹ Se exempelvis *Code of Practice for Fish and Fishery Products* utvecklat av det internationella standardsättande organet Codex Committee on Fish and Fishery Products. Riktlinjen är vägledande för bland annat FN-organet FAO, amerikanska FDA och EU.

läggande bestämmelser främst avseende ansvarsfördelning för kontrollmyndigheter och delegation av offentlig makt för alla stadier av produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan för livsmedel.

Av särskilt intresse för vattenbruket i den unionsrättsliga livsmedelsäkerhetsregleringen är även förordning (EU) 37/2010 om farmakologiskt aktiva substanser och deras klassificering med avseende på MRL-värde (maximum residue levels) i animaliska livsmedel. Förordningen fastställer gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung. Det är förbjudet att tillföra ett läkemedel till livsmedelsproducerande djur om farmakologiskt aktiva substanser i läkemedlet inte är tillåtna enligt förordningen. Exempelvis regleras högsta tillåtna restmängden av isoeugenol, ett ämne som bland annat används för bedövning av fisk inför slakt.¹⁹⁰

På unionsrättslig nivå har det inrättats en gemensam marknadsordning för fiskeri- och vattenbruksprodukter genom förordning (EU) 1379/2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Förordningen syftar till att stärka producent- och branschorganisationer inom unionen genom utökat ansvar och ekonomiskt stöd genom EHFF. Producentorganisationer ska verka för att främja ett hållbart vattenbruk, att säkerställa att medlemmarnas verksamhet överensstämmer med de nationella strategiska planerna och sträva efter att fisk-baserat foder kommer från hållbara bestånd. Varje producentorganisation ska lämna in en produktions- och saluföringsplan som ska godkännas av behörig myndighet, vilket i Sverige är Jordbruksverket. Planen ska innehålla ett produktionsprogram för odlade arter, saluföringsstrategi, åtgärder för att uppnå organisationens mål, förebyggande åtgärder för att anpassa utbudet av arter som är svåra att saluföra samt medlemssanktioner.¹⁹¹

¹⁹⁰ Se avsnitt 2.3.4.

¹⁹¹ Se artikel 28.

I marknadsordningen finns även bestämmelser om lämplig märkning eller etikettering. Vid försäljning av vattenbruksprodukter finns fastställda handelsbeteckningar som hanteras av behörig myndighet i medlemsstaten.¹⁹² Saluhållning i detaljhandel av produkter som inte är listade är förbjuden och om handelsbeteckning saknas fastställs en tillfällig handelsbeteckning i avvaktan på att beteckningen förs in i bilagan. EU har även infört en egen ekologisk märkning som syftar till att hjälpa och skydda konsumenten men även sörja för den inre marknaden och garantera sund konkurrens. Särskilda regler för ekologisk märkning av produkter från vattenbruk återfinns i förordning (EU) 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter.¹⁹³

2.4.2 Avfall och biprodukter

Vid vattenbruksproduktion produceras avfall, vilket givetvis på intet sätt är något unikt för vattenbruket. Däremot finns det särskilda typer av avfall som produceras och i vissa fall måste behandlas särskilt. Detta avser främst fekalier och foderrester, som tidigare har behandlats ifråga om utsläpp, och *animaliska biprodukter*¹⁹⁴ som främst uppkommer vid slakt och i samband med bortskaffande av döda djur och åtgärder för sjukdomsbekämpning.

¹⁹² Se livsmedelsverkets föreskrifter om handelsbeteckningar på fiskeri- och vattenbruksprodukter (SLVFS 2001:37). Bestämmelserna om handelsbeteckning har begränsad inverkan på produktionsfasen varför detta inte kommer att beröras ytterligare i undersökningen.

¹⁹³ Särskilda tillämpningsföreskrifter för ekologisk produktion, märkning och kontroll av vattenbruksprodukter återfinns i förordning (EG) 889/2008 med detaljerad reglering kring bland annat ursprung för odlade arter, djurhållning, foder och användning av vissa ämnen.

¹⁹⁴ Animaliska biprodukter definieras i förordning (EG) 1069/2009 som hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma.

Animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas för mänsklig konsumtion utgör en potentiell risk för människors och djurs hälsa och miljön. Tidigare kriser i samband med utbrott av mul- och klövsjuka, galna ko-sjukan (*bovin spongiform encefalopati*) och förekomsten av dioxiner i foder har motiverat särskild reglering för att undvika att animaliska biprodukter används på fel sätt för människors och djurs hälsa, säkerheten i livsmedels- och foderkedjan och konsumenternas förtroende.¹⁹⁵ I förordning (EG) 1069/2009 finns det således särskilda bestämmelser hur animaliska biprodukter får användas och hur de ska avskaffas. För andra typer av avfall finns allmänna bestämmelser i 15 kap. MB som bygger på avfallsdirektivet (2008/98/EG).

2.4.3 Förorenade områden

Som avhandlats ovan innebär fiskodlingsverksamhet att det sker ett näringsutsläpp som främst innebär en påverkan lokalt i närheten av utsläppspunkten. Denna påverkan regleras främst genom att utsläppet begränsas i den mån möjligt, men i de flesta fall uppkommer ändå föroreningar som kvarstår efter avslutad odlingsverksamhet. Till detta kan andra ämnen, som till exempel läkemedel och biocider, bidra till föroreningar i samband med fiskodlingsverksamhet. Området runt näringsutsläppet blir då ett s.k. *förorenat område*. Platser som är förorenade kan riskera att skada eller skapa olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Miljöbalkens tionde kapitel innefattar regler om ansvar för förorenade områden. Verksamhetsutövarens ansvar och säkerhet för genomförandet av efterbehandling regleras huvudsakligen genom villkor i miljötillståndet. Om sådana villkor inte är tillräckligt för att utreda ansvar och genomföra nödvändiga åtgärder för att återställa det förorenade området finns kompletterande bestämmelser i miljöbalken som innebär att annan än verksamhetsutövaren kan vara ansvarig för sanering. Samtidigt pågår ett

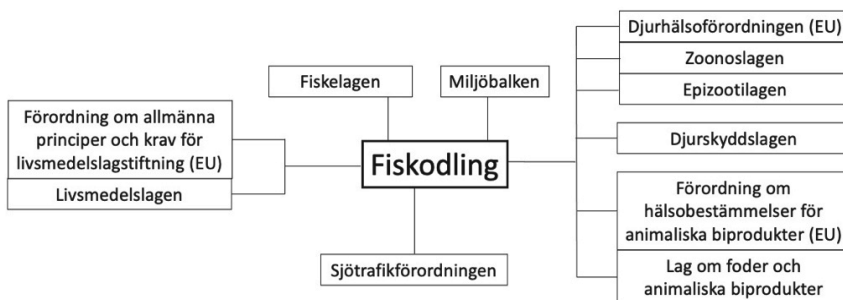
¹⁹⁵ Se skäl (1) till förordning (EG) 1069/2009.

systematiskt arbete, samordnat av Naturvårdsverket, med syfte att åtgärda de förorenade områden som saknar ansvarig.¹⁹⁶

2.5 Det identifierade systemet

Genom att identifiera vattenbrukets risker och, till viss del, möjligheter kan man identifiera de lagrum som aktualiseras vid uppstart, pågående verksamhet, nedläggning och efter avslutad verksamhet. Då rättsreglerna inte är organiserade utifrån vattenbruket som verksamhet sker identifieringen istället utifrån hur vattenbruket som ett socialt fenomen organiserar sig självt in i ett system. Det saknas helt enkelt ett eget lagrum för vattenbruket och det faller således in under flera olika lagrum som behandlar verksamheten ur olika aspekter och på olika sätt.

Nedan är ett sammanfattande schema över de författningar som särskilt tillämpliga för vattenbrukare fördelat utifrån verksamhetens förutsättningar och konsekvenser. Lagstiftningens mål, syfte och funktion, med hänsyn till avhandlingens avgränsning, kommer att behandlas i kommande avsnitt.



¹⁹⁶ Se Naturvårdsverket. *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2018* (2019).

3. Vattenbrukets mål och strategier

3.1 Inledning

I föregående kapitel har ett system identifierats och avgränsats. Då system är målorienterade kommer följande kapitel behandla systemets mål. Att bestämma målsättning för en viss lagstiftning är centralt inom både tolkning och tillämpning av rättsregler. Det kan omfatta precisioner av varierande grad och går under flera olika benämningar såsom funktion, syfte och mål.¹⁹⁷ I vissa fall saknas ett uttalat ändamål och ett sådant måste då fastställas på annat vis. I andra fall kompliceras frågan av att lagar i vissa situationer har såväl explicita som implicita ändamål.¹⁹⁸ Inom den svenska rättstillämpningen bör kanske framförallt Ekelöfs teleologiska metod nämnas för att utröna ändamålet för en enskild lagregel.¹⁹⁹

Avhandlingens andra uppgift består dock inte av att utröna det rättsliga ändamålet i syfte att tillämpa eller tolka en enskild rättsregel. Istället ska systemet tillskrivas en målsättning utifrån vilken funktion ett optimalt system skulle ha. Då systemet som identifierats består av ett stort antal författningar som sträcker sig över flera rättsområden och inte är särskilt utformade för vattenbruket som näring saknas det till stora delar uttryck för lagstiftarens målsättning för vattenbrukssystemet ifråga. Ett målbestämmande enligt traditionella rättsliga metoder och källor skulle således vara svårt att genomföra och resultatet på sin höjd spekulativt.

Ett mål för systemet kommer istället att tillskrivas normativt.²⁰⁰ Det innefattar användning av de traditionella rättsliga källorna men medger ett bredare urval av material. För vattenbruket har målsättningen kommit till uttryck genom ett antal olika strategier, uppdrag, produktionsmål-

¹⁹⁷ Se Hult, Daniel. *Lagstiftnings ändamålsenlighet: en regleringsteoretisk utvärdering av fjärroärmelagens potential att skapa förtroende* (2015), s. 42.

¹⁹⁸ Se Wahlgren, s. 36.

¹⁹⁹ Se Ekelöf, Per Olof. *Rättegång* (8:e uppl.), s. 79ff.

²⁰⁰ Se avsnitt 1.5.2.

sättningar och liknande. Sådant material är i förhållande till förvaltning av näringen inte bindande vid tillståndsprövning eller tillsyn av verksamheter men kan utvärdera vad styrningen vid systemets optimala funktion syftar till att uppnå.

Material av sådan karaktär är i många fall även begränsat för viss tid där slutdatum för när målet eller målen ska ha uppnåtts sätts. Som nedanstående avsnitt kommer att förtälja har år 2020 och åren däromkring varit slutmålet för många strategier, planer och liknande. Nya mål- och handlingsdokument har i skrivandets stund därför nyligen publicerats och är under implementation eller är på väg att publiceras och kommer sedermera att implementeras. För undersökningen aktualiseras frågan vilken uppsättning målsättningar som är av intresse för undersökningen. Att bestämma systemets mål utifrån nyantagna mål som inte ännu implementerats besvarar framförallt frågor om hur systemet bör utvecklas för att anpassas till de nya målen medan att utgå från de mål som precis ska ha uppnåtts utgör en utvärdering av den rättsliga styrningens förmåga att styra mot uppsatta mål. Båda är intressanta att undersöka men det senare är mer i linje med undersökningens utvärderande syfte. Kapitlet kommer således att behandla de nya målsättningarna endast översiktligt.

3.2 Hållbar utveckling som mål

3.2.1 Hållbar utveckling som begrepp och dess framväxt

Ett återkommande nyckelbegrepp i såväl rättsliga målsättningar som i strategier för livsmedelsproduktion är *hållbar utveckling*. För att förstå hur det svenska vattenbruket kan utgöra en del av den hållbara utvecklingen i samhället är det en god utgångspunkt att försöka reda ut vad hållbar utveckling är för något. Det är inte ett enkelt begrepp att sätta sitt finger på, dels för dess komplexitet men framförallt för dess flertydighet eller, i vissa fall, otydlighet. Följande är inte ett försök att ge en komplett redogörelse för begreppet, det är en avhandling eller två för sig, utan istället ett försök att närma sig begreppets innebörd i syfte att bättre förstå dess betydelse i förhållande till det undersökta systemets målsättning.

För att hantera begreppets ambiguitet delar Staffan Westerlund in det i två – teoretisk och politisk-rättslig hållbar utveckling. Det teoretiska begreppet utgår från vad Westerlund kallar det *diakrona perspektivet*²⁰¹, intressekonflikter mellan generationer. Det uttrycks ofta som att det ekologiska fotavtryck som nuvarande generation lämnar efter sig är större än jordens yta då den ekologiska ytan producerar mindre naturtillgångar än vad vi gör av med. För att den mänskliga utvecklingen ska bli hållbar måste förbrukningen anpassas till den bas av naturresurser som vi har tillgänglig. I fråga om en viss definierad naturtillgång, till exempel ett ekosystem, används istället begrepp som *carrying capacity* eller *ekologisk resiliens*²⁰² för att mäta vilken belastning tillgången tål utan att förlora sin ekologiska uthållighet.

Den ekologiska hållbarheten utgör enligt begreppets teoretiska grund i sin tur en förutsättning för uppfyllandet av den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Detta innefattar välfärden för nuvarande generation men framförallt en förutsättning för den *uthålliga mänskligheten* som enligt Westerlund kan sägas vara syftet med den hållbara utvecklingen.²⁰³ Det stora fokus på ekologiska värden till trots utgår hållbar utveckling från en antropocentrisk världsbild där naturens värde enbart kan mätas utifrån dess betydelse för den mänskliga välfärden och fortlevnaden, något som inte skiljer sig åt mellan de olika hållbarhetsbegreppen.²⁰⁴ Naturen tillskrivs således inget inneboende värde som skulle vara fallet om teorin haft

²⁰¹ Se Westerlund (2006), s. 318.

²⁰² *Carrying capacity* ämnar definiera den maximala påverkan en viss recipient klarar av att bära utan att resursen överexploateras, medan *ekologisk resiliens* utgår från en recipients förmåga att klara störningar och återhämta sig.

²⁰³ Se Westerlund, Staffan. *Miljörättsliga grundfrågor 2.0* (2003), s. 11f. Westerlund lyfter även frågan om vilka möjligheter kommande generationer har att föra talan vid nutida domstol.

²⁰⁴ Jfr Basse, Ellen Margrethe. *En introduktion til en begrebsanalyse* ur Ellen Margrethe Basse (red.). *Bæredygtighed - en retsteoretisk begrebsanalyse* (1995), s. 11f. Basse hänvisar bland annat till Riodeklarationens första och tredje princip.

sin utgångspunkt i en ekocentrisk världsbild. Vilka naturvärden som anses vara skyddsvärda avgörs därmed utifrån deras betydelse för den hållbara mänskligheten.

Detta synsätt på relationen mellan de olika dimensionerna av hållbarhet visualiseras ofta som en pyramid där den ekologiska hållbarheten utgör grundstenen som utgör en förutsättning för social hållbarhet. Dessa två utgör i sin tur en förutsättning för hållbar tillväxt, eller ekonomisk hållbarhet. Denna skola ligger i linje med den kritiska inriktning av den svenska miljörettsforskningen som Westerlund själv var med och utvecklade under 1970- och 1980-talet tillsammans med forskningsområdets starka tvärvetenskapliga koppling till naturvetenskapen varifrån begreppet härstammar. Begreppet har således sin grund i teorier som utvecklats långt innan hållbarhetsbegreppet på allvar trädde in på den politiska arenan. Detta synsätt på begreppet har även fortsatt präglat den svenska miljörettsvetenskapliga forskningen.²⁰⁵ Westerlund själv gjorde heller ingen hemlighet av sin preferens för detta synsätt.²⁰⁶

Det politiskt-rättsliga hållbarhetsbegreppet härstammar istället från den politiska och senare rättsliga utveckling där det utgjort princip och mål för det globala arbetet med miljö och utveckling. Ett systematiskt arbete med miljöfrågor på global nivå etablerades i samband med Stockholmskonferensen 1972. Grundläggande för arbetet var insikten om att miljö och utveckling gick hand i hand och att både problem och lösningar hade sin grund inom ramen för båda. I detta ingick farhågan om att etableringen av

²⁰⁵ Westerlund tillskriver, förutom sin egna bok *En hållbar rättsordning*, även Jonas Christensens avhandling *Rätt och kretslopp* (1998) och Lena Gipperths avhandling *Miljö kvalitetsnormer* (1999) till detta förhållningssätt. Tillhörande det politiskt-rättsliga hållbarhetsbegreppet hänvisar Westerlund till Jonas Ebbessons avhandling *Compatibility of International and National Environmental Law* som kort avhandlar hållbar utveckling som globalpolitiskt mål.

²⁰⁶ Se Westerlund, Staffan. *Miljörettsliga mikrotreser*. Nordisk miljörettslig tidskrift nr. 17:2 (2017), s. 13.

ett starkt miljöskydd ansågs kunna hindra den ekonomiska tillväxten och sociala utvecklingen i utvecklingsländerna. Samtidigt låg ansvaret för nedbrytningen av ekologiska resurser nästan uteslutande hos industriländerna vilket aktualiserade frågan om differentierad ansvarsfördelning mellan olika länder, något som även reglerades i den efterföljande Stockholmsdeklarationen.²⁰⁷

Frågorna om miljö och utveckling fortsatte att hänga samman. När FN till följd av en fortsatt degenerering inom båda områdena skulle följa upp Stockholmskonferensen ett decennium senare etablerades således Världskommissionen för miljö och utveckling av FN:s generalförsamling i syfte att föreslå långsiktiga strategier och mål för det globala arbetet med miljö, i relation till samhällsutvecklingen, med fokus på internationellt samarbete.²⁰⁸ I kommissionens rapport *Vår gemensamma framtid*²⁰⁹, ofta benämnd som *Brundtlandrapporten*, lanserades hållbar utveckling som en ersättare till ekonomisk tillväxt som utgångspunkt för den globala utvecklingen, en utveckling som satt den mänskliga produktiviteten i första hand med begränsad hänsyn till de begränsningar som naturen som resurs sätter.

Rapporten låg till grund för FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio 1992, även känd som Riokonferensen. Bland de resulterande överenskommelserna till följd av konferensen fanns två konventioner och en deklaration. De två konventionerna, FN:s klimatkonvention (UNFCCC) och konventionen om biologisk mångfald (CBD), var båda framtagna utifrån ett reaktörsperspektiv, det vill säga reglering utifrån naturens gränser istället för reglering utifrån aktörerna som påverkar miljön. Den s.k. Rio-deklarationen, innefattar 27 principer om miljö och utveckling som bygger

²⁰⁷ Se Ebbesson, Jonas. *Internationell miljö rätt* (2000), s. 48f.

²⁰⁸ Se punkt 8(a)-(d) i Resolution 38/161 från FN:s generalförsamling antagen den 19 december 1983.

²⁰⁹ Se World Commission on Environment and Development (1987).

vidare på de principer som etablerades i Stockholmsdeklarationen tjuo år tidigare.

Det är till Brundtlandrapporten och Riodeklaration som Westerlund härleder det politiskt-rättsliga hållbarhetsbegreppet.²¹⁰ Även denna begreppsmodell har en utgångspunkt i intergenerationell rättvisa, eller vad som i Brundtlandrapporten uttrycks som belåning av ekologiskt kapital från framtida generationer utan avsikt att återbetala.²¹¹ *En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov* är de bevingade ord, tagna från rapporten, som ofta används för att definiera hållbar utveckling i politiska och rättsliga sammanhang. Även om målet för detta begrepp är detsamma som för det teoretiska begreppet skiljer sig begreppen utifrån synsätt på hur detta ska uppnås.

Om det teoretiska begreppet utgår från den ekologiska uthålligheten har det politiskt-rättsliga begreppet sin grund i att de problem som är hänförliga till miljön och de problem som är hänförliga till den mänskliga utvecklingen i själva verket utgör ett och samma problem. Den tidigare sektorsindelningen av problembilder är otillräcklig då det i själva verket rör sig om sammanvävda problem där orsak och verkan inte nödvändigtvis kan separeras problemen emellan utan istället måste gränserna mellan problemen suddas ut. I rapporten konstaterades det att de olika världsproblemen inte kunde separeras från varandra utan att de alla härstammade från ett gemensamt problem.²¹² På liknande sätt som ekologisk uthållighet utgör en förutsättning för den mänskliga hållbarheten kommer samhällen präglade av fattigdom och orättvisa vara benägna att ådra sig ekologiska och andra kriser.²¹³ För detta ändamål ansågs nya tillvägagångssätt behövliga för att skapa samhällsutveckling, särskilt med fokus

²¹⁰ Se Westerlund (2017), s. 13.

²¹¹ Se World Commission on Environment and Development (1987), s. 16.

²¹² Se *ibid.*, s. 13.

²¹³ Se *ibid.*, s. 41f.

på att stärka kvinnors ställning i samhället, skydda utsatta grupper och främja lokalt deltagande i beslutsprocesser.²¹⁴ En förutsättning för hållbara lösningar på ekologiska utmaningar blir således att åstadkomma social rättvisa, likaså är ekologisk hållbarhet en förutsättning för att kunna tillfredsställa de mänskliga behoven. De olika dimensionerna existerar i en symbiotisk relation där påverkan på den ena kommer att ha effekter på de andra. Hållbara lösningar på samhällsutmaningar bör därför förhålla sig till alla tre dimensioner.

Efter Riokonferensen har det globala arbetet fortsatt utifrån principen om hållbar utveckling. Som resultat av det generella arbetet med hållbar utveckling märks milleniemålen (MDG) och de globala målen för hållbar utveckling (SDG). Milleniemålen bestod av åtta mätbara mål, baserade på milleniedeklarationen,²¹⁵ för det globala hållbarhetsarbetet under perioden 2000 - 2015 med fokus på utveckling för de s.k. utvecklingsländerna. Detta följdes upp av globala målen för hållbar utveckling, 17 mätbara mål för hållbar utveckling som ska uppnås till år 2030. Till skillnad från milleniemålen gör de nya globala målen ingen åtskillnad mellan industri- och utvecklingsländer utan framhäver istället att målen är tillämpliga för alla länder.

3.2.2 Hållbar utveckling som rättsligt mål

När den svenska miljöbalken trädde ikraft samlades den svenska miljölagstiftningen och ersatte sexton tidigare lagstiftningar inom området. I och med miljöbalkens införande tog svensk lagstiftning ett första steg med hållbar utveckling som ett konkret mål då balken tilldelades främjandet av just hållbar utveckling som övergripande mål. Westerlund har enligt sin dualistiska begreppsmodell beskrivit miljöbalken som en produkt av det

²¹⁴ Se *ibid.*, s. 37. Kopplingen mellan förtryck av kvinnor och andra utsatta grupper och naturen har framförallt diskuterats inom den ekofeministiska teorin som växte fram under 1970-talet.

²¹⁵ Se Resolution 55/2 från FN:s generalförsamling antagen den 18 september 2000.

politiskt-rättsliga hållbarhetsbegreppet.²¹⁶ Detta kan vid en första anblick verka som en relativt oproblematisk slutsats. Författningskommentaren till de övergripande bestämmelserna i propositionen hänvisar flera gånger till Riokonferensen och dess åtgärdsprogram, Agenda 21, för att visa att man med miljöbalken ämnar ta steg för att uppnå den hållbara utveckling som blivit det globala målet för miljö och utveckling, det vill säga i linje med det politiskt-rättsliga begreppet. Vid införandet av en samlad miljölagstiftning betonades nödvändigheten av att förena social och ekonomisk utveckling med ett effektivt skydd för miljön som den enda möjligheten för att uppnå ett ekologiskt hållbart industrisamhälle.²¹⁷ Lagens övergripande mål uttrycker att "ekologiska, sociala och samhälls-ekonomiska intressen måste [...] vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en långsiktigt god hushållning".²¹⁸

Vidare konkretiseras målet genom en rad delmål som ska beaktas i förvaltningen och tillämpningen.

Miljöbalken skall tillämpas så att

- 1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,*
- 2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,*
- 3. den biologiska mångfalden bevaras,*
- 4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och*
- 5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.*

²¹⁶ Se Westerlund (2017), s. 5.

²¹⁷ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 1.

²¹⁸ Se *ibid.*, s. 5.

I delmålen identifieras ett antal skyddsobjekt, delvis överlappande,²¹⁹ som balken syftar till att skydda. Endast den fjärde punkten erbjuder en avvägning mellan de listade skyddsobjekten och intressen som inte är bevarande av ekologiska resurser. Hur avvägningen mellan olika intressen och olika hållbarhetsdimensioner tar sig uttryck i balken, till skillnad från tidigare lagstiftning inom området, är dock mindre tydligt. I motiven till balken uttrycks det att lagstiftningsreformen i första hand gynnar den hållbara utvecklingen genom att miljölagstiftningen samlas, något som även blir tydligt i dess utformning.²²⁰ Arbetet för att på andra sätt få ekonomisk utveckling och social välfärd att bättre gå hand i hand med skyddet av miljön och hushållningen med naturresurser skulle istället fortsätta bortom balkens införande.²²¹ I själva verket bestod balken till stora delar av de materiella regler som återfanns i tidigare miljölagstiftning, där hållbar utveckling inte utgjorde lagstiftningens mål. De stora förändringar som genomfördes till balkens införande hade sin grund främst i Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.²²²

Ytterligare ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär har etablerats genom de av riksdagen fastställda miljömålen. Förarbetena till miljöbalken hänvisar till miljömålen för att närmare ange vad miljöarbetet i landet bör inriktas på och den målsättning som ska eftersträvas för varje sektor och inom varje problemområde.²²³ I samband med miljöbalkens införande antog därför riksdagen 15 miljö kvalitetsmål, under 2005 kompletterat av ytterligare ett

²¹⁹ Se Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. *Den svenska miljörätten* (2021), s. 101.

²²⁰ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 154ff.

²²¹ Se *ibid.*, s. 156.

²²² Detta avser främst balkens femte kapitel om miljö kvalitetsnormer och sjätte kapitel om miljöbedömningar.

²²³ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 5.

miljökvalitetsmål.²²⁴ Miljömålen rättsliga status är något ovanlig utifrån en traditionell rättskällelära. Målen ska ge ledning vid tillämpningen av balken avseende bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär.²²⁵ Samtidigt ska de inte direkt ligga till grund för avgöranden i enskilda fall.²²⁶

Det övergripande målet för arbetet är det s.k. *generationsmålet* som innebär att man har som mål att *till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser*. Målet är en politisk vidareutveckling av den i Brundtlandsrapporten fastställda definitionen av hållbar utveckling. Vilka de stora miljöproblemen är definieras i de 16 miljökvalitetsmålen som kort berörs nedan. Med en generation åsyftades i det ursprungliga förslaget ett slutmål kring år 2020–2025.²²⁷ Detta har dock senare utvecklats till delmål som skulle ha nåtts tidigare än så. Arbetet med miljömålen kommer även i fortsättningen pågå, nu som det nationella genomförandet av den miljömässiga dimensionen i Agenda 2030.²²⁸ Generationsmålet är ambitiöst satt vilket innebär *ett omfattande omställningsarbete där samhällets olika system för*

²²⁴ Se prop. 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* samt prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*.

²²⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 8.

²²⁶ Se vidare Ebbesson (2021), s. 74ff.

²²⁷ Tidsangivelsen står noterad i propositionen. Enligt dåvarande statssekreterare i Miljödepartementet, Måns Lönnroth, borde ett slutmål i form av en tidsangivelse inte varit del av miljömålen. Vidare menar han även att tidsangivelsen i sig var felaktig eftersom uträkningarna snarare hade pekat på slutet av 2020-talet om en tidsangivelse varit nödgad. Se Lönnroth, Måns. *Hur kom generationsmålet till?* ur Lundgren, Lars J. och Schough, Katarina (red.). *Generationsmålet - Tankar om miljöpolitik och samhällsomställning*, (2013), s. 18. I miljömålsutredningen föreslogs istället att tidsangivelsen skulle skrivas in direkt i generationsmålet, något som dock inte genomfördes i det efterföljande riksdagsbeslutet.

²²⁸ Se *Sveriges genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling*, s. 16. Se även Naturvårdsverket. *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 - med fokus på statliga insatser* (rapport 6968) (2021), s. 25.

*produktion, distribution och konsumtion måste förändras.*²²⁹ Det innebär att ohållbara näringar måste fasas ut och ersättas av mer hållbara som fortfarande kan tillfredsställa de behov som den sociala hållbarheten kräver.

Vidare framhävs att Sverige internationellt ska vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för just den ekologiska hållbarhetsdimensionen.²³⁰ Förutom en ambition om att vara ett gott exempel genom nationella åtgärder innebär det även åtaganden inom det gränsöverskridande arbetet, framförallt kanaliserat genom existerande samarbeten inom ramen för FN och EU.²³¹ Likaså innebär det svenska internationella åtagandet att arbetet med att säkerställa nationella framsteg inte får leda till ökade problem utanför landets gränser. Denna del var inte med i det ursprungliga generationsmålet utan följer av en revidering som kom till stånd efter ett riksdagsbeslut 2010.²³² Miljömålsutredningen som kom tio år efter antagandet av de ursprungliga miljömålen föreslog att dessa skulle anpassas till de förändringar som skett sedan dess och pekade framförallt på miljöpolitikens ökade internationalisering. Utredningens konkreta förslag till ändring i form av införandet av en *offensiv miljöpolitik* och strecksatser av vad detta innebär ändrades delvis då regeringen föredrog en mer öppen definition av Sveriges begränsade miljöpåverkan utanför landsgränsen som inte enbart inriktade sig på effekter av den svenska konsumtionen utan alla beslut som innebär att Sverige exporterar sina miljöproblem.²³³ De internationella fotavtrycken som följer av svenskt agerande är dock komplicerade till sin natur och svåriligen överblickbara och mätbara. Det innebär att de även i tillämpningen är svårhanterliga och i de flesta fall bortses från.

²²⁹ Se prop. 1997/98:145, 19f.

²³⁰ Se *ibid.*, s. 19.

²³¹ Se *ibid.*, s. 26ff samt s. 323ff.

²³² Se prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

²³³ Se utredningens förslag i SOU 2009:83. *Miljömålen i nya perspektiv – betänkande av Utredningen om miljömålssystemet*, s. 22f. Förslaget avfärdades i prop. 2009/10:155, s. 24.

Den nya strukturen för miljömålen innebar att man tog fram ett begränsat antal miljö kvalitetsmål som utgjorde utgångspunkter för att precisera miljö mål och miljöstrategier inom olika samhällssektorer på skilda nivåer. Det följde av att de tidigare miljö målen man arbetat mot varit många till antalet och ostrukturerade, vilket gjort dem svåra att följa upp och utvärdera. I relation till generationsmålet innebär de nuvarande miljö kvalitetsmålen en beskrivning av erforderlig miljö kvalitet.²³⁴ Av de nuvarande 16 miljö kvalitetsmålen är tre av särskilt intresse för vattenbruket – *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ingen övergödning*. Miljö kvalitetsmålen är sammankopplade och för att uppnå ett mål krävs i många fall åtgärder inom områdena för andra miljö kvalitetsmål. Miljö kvalitetsmålen var ytterligare preciserade i av riksdagen beslutade delmål men ersattes av etappmål beslutade av regeringen vid en större omorganisering av miljö målssystemet 2010.²³⁵

Miljö kvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* innebär att

[s]jöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

Målet omfattar stora delar av den miljö påverkan odling i sötvatten kan medföra. I preciseringen av målet nämns bland annat behovet av att minska belastning av näringsämnen och föroreningar och att undvika att

²³⁴ Se prop. 1997/98:145, s. 34ff.

²³⁵ Se prop. 2009/10:155.

introducera främmande arter samt säkerställandet att fiskar och andra arter kan fortleva i livskraftiga bestånd.²³⁶

Miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* innebär att

Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

I preciseringen av målet tas såväl naturskönhet och friluftsliv som biologisk mångfald upp. Exploatering av hav- och vattenområden ska enligt preciseringen ske med hänsyn till vattenområdenas produktionsförmåga, biologiska mångfald, natur- och kulturmiljö och friluftsvärden.²³⁷ Som hot mot den biologiska mångfalden nämns hög närsaltsbelastning då den kan förändra artsammansättningen i olika biotoper.²³⁸ Vidare har även uppnåendet av god status för kustvatten enligt ramvattendirektivet inkluderats som en del av preciseringen.²³⁹

Till sist innebär miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* att

[h]alterna av gödande ämnen i mark och vatten [inte ska] ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för

²³⁶ Se prop. 2000/01:130. *Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier*, s. 91ff. Preciseringen av miljö kvalitetsmålet lämnades oförändrad vid översynen av målen 2010, se prop. 2009/10:155, s. 148f.

²³⁷ Se prop. 2009/10:155, s. 165.

²³⁸ Se prop. 2000/01:130, s. 114.

²³⁹ Se prop. 2009/10:155, s. 165.

biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.

Preciseringen av miljömålet använder näringsförhållandena under 1940-talet som riktmärke för målet avseende kust- och havsområdena. Vidare används även ramvattendirektivet som en precisering för både sjöar och vattendrag samt kustvatten.²⁴⁰

Sedan 2003 utgör hållbar utveckling även en del av statsskicketets grunder enligt regeringsformen. Även här har hållbar utveckling sin utgångspunkt i den ekologiska hållbarhetsdimensionen. I 1 kap. 2 § tredje stycket RF finner man att

[d]et allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Principen om hållbar utveckling uttrycks utifrån det diakrona perspektivet med fokus på miljöfrågan utan hänvisning till vare sig sociala eller ekonomiska aspekter och dessas roll i att uppnå en hållbar utveckling. Andra stycket tar dock upp den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd som centrala frågor i de andra dimensionerna men stycket nämner inte dessa som del i uppnåendet av hållbar utveckling. Även i förarbetena till grundlagsändringen lyftes hållbar utveckling som ett centralt miljöpolitiskt begrepp och en övergripande miljöskyddsbestämmelse.²⁴¹

Detta skiljer sig från den målsättning som uttrycks inom ramen för det europeiska samarbetet i EU-fördraget art. 3(3):

Unionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social

²⁴⁰ Se *ibid.*, s. 140.

²⁴¹ Se prop. 2001/02:72. *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.*, s. 23.

marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö.

Inom ramen för det europeiska samarbetet definieras hållbar utveckling utifrån de tre hållbarhetsdimensionerna, närmare det politiskt-rättsliga begrepp som etablerades i *Brundtlandrapporten*. Detta följer även av den s.k. *integrationsprincipen* i artikel 11 i funktionsfördraget som innebär att miljöfrågor ska integreras med EU:s politik och verksamhet. I samband med Amsterdamfördraget ändrades lydelsen med en särskild hänvisning till hållbar utveckling. Ändringen gjordes för att ge principen om hållbar utveckling ytterligare rättslig tyngd.²⁴²

Frågan kvarstår om vad hållbar utveckling som målsättning innebär i en svensk kontext. Den svenska definitionen har fortfarande en stark tonvikt på de ekologiska aspekterna, likt den inriktning som utvecklats inom den svenska miljörättsvetenskapen. Samtidigt som förarbetena har konstaterat att de tre dimensionerna är inbördes beroende och ömsesidigt förstärkande delar av en hållbar utveckling har arbetet inriktat sig på att öka ansträngningarna för att gå vidare med den ekologiska dimensionen.²⁴³ På så vis råder det osäkerhet kring hur avvägningar dimensionerna emellan ska göras i tillämpningen och hur det omställningsarbete för produktion, distribution och konsumtion som anses nödgat att genomföras ska gå till.

²⁴² Se Langlet, David och Mahmoudi, Said. *EU Environmental Law and Policy* (2016), s. 58ff.

²⁴³ Se prop. 1997/98:145, s. 19.

3.3 Mål och strategier för vattenbruket

”Politik – kamrater – det är att vilja något” uttryckte sig den blivande statsministern Olof Palme vid ett anförande år 1964.²⁴⁴ En sådan vilja uttrycks i många fall i rättslig reglering med rättsligt förankrade mål såsom de mål som huvudsakligen behandlats i föregående avsnitt. Uttryckta målstadganden är en del av ett rättsligt system och kan användas som vägledning vid tolkning och tillämpning men den politiska viljan kommer även till uttryck genom andra typer av dokument såsom strategier, handlingsplaner, deklARATIONER och måldokument. För att kunna fastställa systemets mål normativt, särskilt i fråga om att bestämma mål för det positiva handlandet dvs. vad styrningen vill att verksamhetsutövare ska göra snarare än vad den inte bör göra, finns det anledning att även behandla de mål som inte kommer till uttryck i lagstiftningen men som ger uttryck för den centrala styrningens vilja i fråga om utvecklingen av vattenbruket.

Följande avsnitt kommer att behandla det statliga intresset för styrning i livsmedelsfrågor, från ett bredare intresse i livsmedelsproduktion till det mer specifika intresset i att styra just vattenbruk. I viss utsträckning kommer det till uttryck i lagstiftning och dess förarbeten men, kanske framförallt, i material som näppeligen bör ligga till grund för tillämpning av en rättslig norm i det enskilda fallet. För tillskrivningen av mål till systemet saknar dock rättskällevärdet betydelse och istället är det just den politiska viljan och hur den kommer till uttryck som är av intresse.

3.3.1 Mot en gemensam livsmedelspolitik

Den svenska livsmedelssektorn har under lång tid varit föremål för ingripande statlig styrning till följd av sin bärande funktion både i form av livsmedelsförsörjning och samhällsekonomiska faktorer. I efterkrigstidens Sverige reviderades synen på det svenska jordbruket till följd av den negativa ekonomiska utvecklingen i sektorn, främst ett resultat av den

²⁴⁴ Citatet är hämtat från Olof Palmes anförande vid SSU:s kongressfest i Blå Hallen den 12 maj 1964.

ineffektiva uppdelningen i mindre jordbruk. För att jordbrukarfamiljerna, nästan en tredjedel av den svenska befolkningen, skulle erhålla en ekonomisk utveckling likvärdig en industriarbetare behövdes en ny vision och nya åtgärder. Jordbruket skulle bli en del i bygget av den svenska välfärden.²⁴⁵ I juni 1947 beslutade riksdagen om nya riktlinjer för den framtida jordbrukspolitiken där ekonomisk utveckling för jordbrukarna, effektiva jordbruksenheter och jordbruket som en del av beredskapen vid händelse av krig eller avspärrning skulle uppnås genom prisreglering och gränskydd.²⁴⁶ Jordbrukspolitiken berörde inte endast livsmedelsförsörjningen utan skulle rationaliseras utifrån hur faktorer såsom den allmänna ekonomiska politiken, arbetskraften och produktionsfaktorer i övrigt skulle användas på mest ändamålsenliga sätt.²⁴⁷

Även om det skedde med vissa förändringar över de kommande decennierna,²⁴⁸ behöll man den handfasta styrningen av jordbruket med begränsning i produktionens omfattning och prisreglering i ett halvt sekel innan beslut togs om en stegvis avreglering av den svenska *livsmedelspolitiken*²⁴⁹ från och med den 1 juli 1991 samtidigt som miljöfrågan fick större utrymme i styrningen.²⁵⁰ Livsmedelsproduktionen skulle således bedrivas under samma villkor som för andra näringar och en ny

²⁴⁵ Se Flygare, Iréne och Isacson, Maths. *Det svenska jordbrukets historia [Bd 5] Jordbruket i välfärdssamhället: 1945-2000* (2003), s. 228f.

²⁴⁶ Se prop. 1947:75 *angående riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken m.m.*

²⁴⁷ Se *ibid.*, s. 12f.

²⁴⁸ Rationaliseringstänkandet nådde sin kulmen genom riksdagsbeslut 1967 då bland annat det togs beslut att minska den egna produktionen och uppmuntra småbrukare att övergå till annan sysselsättning, se prop. 1967:95 *angående riktlinjer för jordbrukspolitiken m.m.*

²⁴⁹ Under början av 1980-talet ändrades inriktningen för jordbrukspolitiken och alla led i livsmedelskedjan – jordbruket, industrin och handeln – samlades för att skapa en *livsmedelspolitik* istället, se prop. 1983/84:76 *om vissa livsmedelspolitiska frågor* och prop. 1984/85:166 *om livsmedelspolitiken*.

²⁵⁰ Se prop. 1989/90:146 *om livsmedelspolitiken*.

myndighet – Statens jordbruksverk – skulle ha det övergripande ansvaret. Avregleringen kom dock av sig i och med det svenska medlemskapet i EU och den svenska anpassningen till den överstatliga styrningen.²⁵¹ Den svenska livsmedelspolitiken bedrevs således inte nationellt utan inom unionssamarbetets ramar där Sverige skulle främja ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser, hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion och bidragandet till global livsmedelssäkerhet.²⁵² Den framtida jordbruks- och livsmedelspolitiken ansågs nödgad att utgå från konsumenternas efterfrågan för att ge dem bättre möjligheter att påverka inriktningen och storleken på produktionen. Samtidigt ansågs det angeläget att skapa förutsättningar för jordbruksföretag att agera på en konkurrensutsatt marknad. Politiken behövde därigenom övergå från att i huvudsak vara producentstyrd till att vara konsumentstyrd.²⁵³

Den uppmärksamma noterar att mål för vattenbrukets utveckling ännu inte berörts. Vattenbruket var inte en del av den svenska jordbrukspolitiken och även om näringen har existerat i flera hundra år har den länge inte varit föremål för särskilda politiska mål eller politisk styrning. Det innebär dock inte att det inte under en lång tid funnits ett nationellt intresse i att utveckla det svenska vattenbruket. Trots de stora likheterna med jordbruket vad det gäller produktionsfasen har istället frågor om vattenbruk historiskt framförallt kopplats samman med frågor kopplade till fisket.

1968 tillsattes en utredning med syfte att *klarlägga kontinentalsockelns uppbyggnad, sammansättning och förändring, att uppsöka ekonomiskt intressanta förekomster av oorganiska råvaror och kolväten, att få fram sådana data, som kan utnyttjas för att minska förorening och förstöring av kusterna underlätta navi-*

²⁵¹ Se prop. 1994/95:75. *Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen.*

²⁵² Se prop. 1997/98:142. *Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen*, s. 23ff.

²⁵³ Se *ibid.*, s. 25.

gering och bidra till att skapa förutsättningar för att kustanläggningar skall kunna lokaliseras och uppföras på lämpligaste sätt, etc.,²⁵⁴ eller som det uttrycktes i betänkandets titel – *utnyttjande och skydd av havet*. Den s.k. Havsresursutredningen lämnade sitt betänkande i juni 1972 där allt ifrån förekomsten av kemiska stridsmedel i havet efter andra världskriget till havet som energikälla utreddes. Av särskilt intresse i detta sammanhang är dock utredningsdelen om havet som livsmedelskälla.

Utredningen noterade den ofullständiga exploateringen av havets produktion av biomassa och dess begränsade del i den direkta mänskliga proteinkonsumtionen. Samtidigt konstaterades den begränsning i möjligheterna att utöka fisket som risken för överfiske innebar. Således undersöktes möjligheterna till en artificiell ökning av livsmedelsproduktion i havet. Fiskodling förutspåddes nå en betydligt större omfattning i framtiden och utredningen pekade ut den stora produktionstillväxten i andra delar av världen, främst i Asien men även länder i Europa med mer jämförbara förutsättningar som exempel på den stora ökningen. Samtidigt noterades vissa svårigheter i att åstadkomma tillväxt i näringen, främst till följd av de höga foderkostnaderna och svårigheterna med sjukdomsbekämpning som odlingarna innebar.²⁵⁵

Utredningen föreslog att Sverige skulle *utröna betingelserna* för kommersiell vattenbruksproduktion och sätta upp försöksanläggningar för odling av fler arter, bland annat ål, tunga, krabba, hummer, tångräka och ostron. Arterna utgjorde s.k. *delikatessvaror* som rönt ett högt pris i handeln samtidigt som de uppbar en snabb tillväxt i uppvärmt vatten, något som fanns tillgängligt genom atomkraftverkens kylvatten. Odling av lax och havsöring ansågs Sverige redan ligga i framkant med, främst till följd av de kompensationsodlingar som uppstått i samband med utbyggnaden av den svenska vattenkraften.²⁵⁶

²⁵⁴ Se SOU 1972:43, s. 24.

²⁵⁵ Se *ibid.*, s. 43ff.

²⁵⁶ Se *ibid.*, s. 71ff.

1978 fick Naturresursdelegationen på uppdrag av forskningsrådsnämnden (sedan 2001 del av Vetenskapsrådet) i uppdrag att utreda den marina fiskodlingspotentialen för västkusten och senare samma år sökte delegationen göra en problemöversikt över vattenbruksområdet.²⁵⁷ Ett år senare etablerades Styrgruppen för vattenbruk, ett samarbete mellan forskningsnämnden och delegationen för samordning av havsresursverksamheten, som under det efterföljande decenniet ledde arbetet med svenska vattenbruksfrågor i fråga om miljöpåverkan, odlingstekniker, juridik m.m. genom publicerandet av ett antal rapporter och vägledningar.²⁵⁸

Trots sina likheter med jordbruket i form av produktionsmetoder behandlades vattenbruket som en del av den svenska fiskenäringen. När möjligheterna för fiskenäringens utveckling utreddes i början av 1990-talet lyftes återigen vattenbruket fram som en viktig del i framtiden och en ökning i vattenbrukets andel i fiskproduktionen förutspåddes. Ett antal förslag till främjande av vattenbruket föreslogs, främst ekonomiska styrmedel då ofördelaktiga konkurrensvillkor identifierades som en betydande del av matfiskodlingens svårigheter då fångstfisket hade flera ekonomiska stöd som inte hade en motsvarighet för vattenbruket.²⁵⁹ Av vikt för fiskenäringen var inte endast livsmedelsförsörjningen utan även för sysselsättningen där näringen var av stor regionalekonomisk betydelse i kust- och skärgårdsområden både i fråga om fiskproduktion och förädlingsindustrin samt därmed funktionellt sammanhängande binärningar.²⁶⁰ Det

²⁵⁷ Se Ackefors, Hans (1980). *Svensk akvakultur - näringsgren för framtida försörjning och sysselsättning*.

²⁵⁸ För mer information, se Ackefors, Hans. *Development of aquaculture in Sweden: a collection of the summaries from the various reports made by the Swedish steering committee on aquaculture and its working groups* (1983).

²⁵⁹ Se SOU 1993:103. *Svenskt fiske - slutbetänkande av utredningen om fiskenäringens utvecklingsmöjligheter*, s. 212ff.

²⁶⁰ Fiskenäringen regionalekonomiska betydelse utreddes redan i SOU 1977:74. *Fiskenäringen i framtiden* och följdes upp i 1993 års utredning.

svenska fiskets integration med Europa samt beståndsutvecklingen i den svenska fiskezonen och angränsande vatten innebar *väsentligen ändrade förutsättningar för fiskerinäringens produktions- och konkurrensförhållanden* som kunde motivera regionalpolitiska insatser och stöd för fiskerinäringen.²⁶¹ Ett utökat vattenbruk kunde bidra till den osäkra sysselsättningsutvecklingen ifråga om både fiskproduktion och produktförädling.

Internationaliseringen av fiskeregleringen nådde sin kulmen i och med Sveriges medlemskap i unionssamarbetet och fisk och fiskprodukter reglerades istället inom ramen för EG:s gemensamma fiskeripolitik.²⁶² Den svenska styrningen och regleringen av fiskerinäringen inriktades främst till att få till anpassningar av svenska regler till unionsbestämmelserna och arbetet med att främja den svenska vattenbruksnäringen avtog även om det var främst fisken som livsmedelsprodukt, inte primärproduktionen i form av fiskodlingen, som berördes av den gemensamma fiskeripolitiken. EG:s gemensamma fiskeripolitik innebar exempelvis att vattenbruket fick ta del av medel från Fonden för fiskets utveckling (FFU).²⁶³ Kommissionen tog 2002 även fram den första strategin för hållbar utveckling av det europeiska vattenbruket.²⁶⁴

Avsaknaden av en enhetlig strategi för vattenbruket uppmärksammades 1998 då Jordbruksdepartementet tillsatte en arbetsgrupp för att ta fram ett förslag till en övergripande policy. Arbetet var det första steget i att utveckla strategier för vattenbruket som en egen näring franskilt från fisket. Vattenbruket ansågs stå vid ett vägskäl mellan att bli en växande näring som gav ökade möjligheter till sysselsättning framförallt i gles-

²⁶¹ Se dir. 1992:83. *Utredning om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter*.

²⁶² Se prop. 1997/98:142, s. 6.

²⁶³ Det totala stödet, inkl. EU-medel och svenska offentliga medel, för programperioden 1995/96–1999 uppgick till totalt 70 miljoner kronor, se Ds 2000:42. *Svenskt vattenbruk - en framtidsnäring*, s. 42.

²⁶⁴ Se Commission of the European Communities (2002). *A Strategy for the Sustainable Development of European Aquaculture*.

bygden eller en näring som till följd av miljökrav skulle begränsas till småskaliga, lokala odlingar.²⁶⁵ Arbetsgruppen återkom två år senare med omfattande förslag till förändringar, bland annat ändring i form av tillstånd för närsaltsutsläpp istället för volym av fisk, förstärkning av kompetensen avseende vattenbruk hos landets länsstyrelser och uppdatering av allmänna råden.²⁶⁶

Förutom några mindre justeringar i regleringen följdes arbetsgruppens rapport även upp av en mer omfattande särskild utredning för att analysera förutsättningarna för samt identifiera hinder mot att ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt svenskt vattenbruk ska kunna utvecklas.²⁶⁷ Syftet med utredningen var att ta fram konkreta förslag som kunde bidra till att utveckla vattenbruksnäringen och utöka vattenbruksproduktionen och sysselsättningen i Sverige.²⁶⁸ Vattenbruksutredningens betänkande presenterades år 2009 med flera förslag till förändringar, framförallt framtagandet av en nationell strategi för vattenbruket, regelförenklingar och effektivare förvaltning genom införandet av *en dörr in* vid ansökan om tillstånd för vattenbruk.²⁶⁹

3.3.2 En gemensam livsmedelspolitik och blå tillväxt

3.3.2.1 Unionens intressen i vattenbruksnäringen

De senaste decenniernas växande intresse för näringen har inneburit att vattenbruket har blivit föremål för två olika strategiska satsningar – en nationell och en inom ramen för unionssamarbetet. Den svenska livsmedelsstrategin förhåller sig i fråga om vattenbruket till de europeiska strategiska riktlinjerna för utvecklingen av vattenbruket och inte tvärtom. Således är tanken i det följande att börja i unionssamarbetets ända för att

²⁶⁵ Se promemoria *Tillsättande av arbetsgrupp rörande fiskodling* från Jordbruksdepartementet, daterat 1998-05-12.

²⁶⁶ Se Ds 2000:42, s. 119ff.

²⁶⁷ Se dir. 2007:170, beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2007.

²⁶⁸ Se SOU 2009:26, s. 37.

²⁶⁹ Se *ibid.*

skapa den förståelse som krävs för att förstå de nationella överväganden som gjorts.

EU har under lång tid haft ett intresse för vatten. Som kort berördes i förra avsnittet har EU under en lång tid haft en gemensam fiskeripolitik,²⁷⁰ men intresset för vatten sträcker sig över andra typer av nyttjanden och även skyddsaspekter varav flera kommer att beröras inom ramen för denna undersökning. Till följd av det särskilda intresset för den gemensamma förvaltningen av våra havsresurser har det hamnat i fokus vid det strategiska arbetet och är föremål för många strategiska satsningar.

Intresset har varit stort för *blå ekonomi* där havet har identifierats som ett område med outnyttjade möjligheter och stor potential för tillväxt. Under den ekonomiska kris som uppstod i slutet av 2000-talets första decennium fann man att en s.k. blå tillväxt med resurseffektiva och hållbara källor till tillväxt kunde vara en möjlighet ut ur krisen genom tillförandet av mer än fem miljoner arbetstillfällen och ett bruttomervärde på nästan 500 miljarder euro. Kommissionen identifierade fem viktiga områden för blå tillväxt där kompletterande insatser på EU-nivå skulle kunna bidra till långsiktig tillväxt och sysselsättning: blå energi, turism, mineralresurser, bioteknik samt vattenbruk.²⁷¹

Som nämndes i föregående avsnitt har vattenbruket sedan tidigare varit föremål för strategiska riktlinjer inom ramen för unionssamarbetet med mål om ett utökat vattenbruk i en stabil marknad men med bibehållet skydd för djur och miljö.²⁷² I samband med strategin om blå tillväxt, med vattenbruket som en av hörnstenarna, formulerades nya strategiska riktlinjer med det övergripande målet att utjämna den växande klyftan mellan

²⁷⁰ Se även Eggert, Håkan och Langlet, David. *Svenskt yrkesfiske och EU 1995–2020*. Sieps 2020:6 (2020).

²⁷¹ Se Europeiska kommissionen, *Blå tillväxt - möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn* (2012).

²⁷² Se Commission of the European Communities (2002).

EU:s konsumtion av fisk och skaldjur och produktionen från fisket genom ett miljövänligt och socialt och ekonomiskt hållbart vattenbruk. De nya strategiska riktlinjerna präglades av mer konkreta åtgärder och nationell förankring. Då produktionsfasen fortfarande främst var föremål för den nationella regleringen och administrationen fann man att just det nationella sammanhanget var centralt och initierade därför en frivillig process för medlemsstaterna där de i fleråriga nationella planer skulle formulera ett kvantifierat nationellt tillväxtmål och åtgärder inom ramen för de strategiska riktlinjerna för att nå målet.²⁷³ Ett inlämnande av en flerårig nationell plan var dock ett förhandsvillkor för Europeiska havs- och fiskerifondens (EHFF) stöd.

Fyra åtgärdsområden identifierades som centrala för att nå målet. En förenkling av de administrativa förfarandena identifierades som den första och kanske den mest centrala åtgärden. Ledtiderna för tillståndprocessen befanns mycket långa där det i flera länder tog 2–3 år, i vissa fall längre än så, att få de tillstånd som krävdes vilket var mycket långt i jämförelse med Norge, den största producenten av odlad fisk i Europa, där genomsnittet istället endast var sex månader. Vidare fann man att den administrativa bördan även innebar oproportionerligt höga kostnader för små och medelstora företag. I kartläggningen av det administrativa förfarandet skulle medlemsstaterna bland annat redogöra för det antal offentliga organ som deltog i förfarandet och den genomsnittliga giltighetstiden för tillstånden, faktorer som kunde antas spela stor roll i byråkratin.²⁷⁴

De tre andra åtgärder befann sig närmare EU:s egna befogenheter och genomförandet kopplades därmed i större utsträckning till unionens egna regleringsverktyg och institutioner. Den andra åtgärden bestod av en samordnad fysisk planering. Med det växande intresset för verksamheter i de marina miljöerna hade platsbristen lyfts upp som ett potentiellt hinder för

²⁷³ Se Europeiska kommissionen. *Strategiska riktlinjer för en hållbar utveckling av vattenbruket i EU* (2013).

²⁷⁴ Se *ibid.*, s. 4ff.

utvidgningen av vattenbruket men genom ett utpekande av de bäst lämpade platserna för vattenbruk utifrån en ekosystembaserad strategi kunde den administrativa bördan för verksamheterna minska och osäkerheten i tillståndsförfarandena begränsas. Den tredje åtgärden bestod av att stärka konkurrenskraften för unionens vattenbruk genom en förbättrad marknadsordning och en bättre strukturering av vattenbrukets producentorganisationer. I den mån möjligt skulle lokala insatser samordnas, företagen diversifieras och kunskap och innovation stimuleras och överförs mellan aktörerna. Den fjärde och sista åtgärds punkten berörde livsmedelssäkerheten och förtroendet för vattenbruksprodukter där öppenhet på marknaden, marknadsinformation och märkning ansågs kunna nyttjas effektivare för att konkurrera på marknaderna.²⁷⁵

3.3.2.2 De nationellt förankrade målen för livsmedel och vattenbruk

De strategiska riktlinjerna från EU var ämnade att förankras i det nationella sammanhanget. För Sverige innebar det en förankring i den numera gemensamma livsmedelspolitiken där jordbruk, fiske och vattenbruk ingick i gemensamma överväganden. Under 2007–2014 bedrev en borgerlig regering livsmedelspolitik under namnet "Sverige – det nya matlandet" där man genom att föra samman hela livsmedelskedjan (primärproduktion, förädling, matturism, restaurang, offentliga måltider och handel) ville skapa bättre utveckling och samverkan. Målet var att bli bäst på mat i Europa och samtidigt skapa nya arbetstillfällen, framförallt på landsbygden, där rapporteringen i riksmidia dock beskrev satsningen som mindre lyckad till följd av förlorade arbetstillfällen inom vissa branschsektorer och kritik från meningsmotståndare för brist på konkretion.²⁷⁶ Strategin ersattes efter regerings skiftet 2014 av en ny livsmedelsstrategi.

²⁷⁵ Se *ibid.*, s. 6ff.

²⁷⁶ Se bland annat Holmqvist, Anette. "Eskils miljardflopp - 10 000 jobb borta," *Aftonbladet*, 2013-11-12 (2013).

Vattenbruksproduktionen är föremål för framförallt tre nationella mål och strategier. Livsmedelsstrategin utgör en bred strategi för hela den svenska livsmedelssektorn. För det svenska vattenbrukets utveckling har sedan en särskild nationell strategi tagits fram. Till sist har även en flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket tagits fram i enlighet med de särskilda förhandsvillkoren för Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

Den svenska livsmedelsstrategin fokuserar på en utökning av den svenska livsmedelssektorn i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning. Utifrån livsmedelsperspektivet ses även en produktionsökning som en möjlighet till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel och en minskning i sårbarheten i livsmedelskedjan. Samtidigt betonas att målen ska uppnås inom ramen för arbetet med de svenska miljömålen.²⁷⁷ För att nå det övergripande målet har även tre strategiska områden pekats ut som anses vara särskilt viktiga: regler och villkor, konsument och marknad samt kunskap och innovation. Specifika mål och åtgärder för just vattenbruket är strategin fåordig om.²⁷⁸ Vattenbruket lyfts fram som en möjlighet till arbetstillfällen på landsbygden och möjlighet till diversifiering av lantbruksföretag. Samtidigt identifieras miljöbelastningen som den främsta utmaningen med ökad fysisk planering och utveckling av tekniker som kontrollerar utsläppet.²⁷⁹ I både strategin och den tillhörande handlingsplanen hänvisades det istället till vattenbruksstrategin och den nationella strategiska planen.²⁸⁰ I den andra handlingsplanen som gäller 2020–2025 specificeras främjandearbetet för det svenska vattenbruket till att *särskilt*

²⁷⁷ Se prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*, s. 20.

²⁷⁸ Strategins främsta påverkan på styrningen av det svenska vattenbruket torde vara den fördelning av ekonomiska medel som i vissa fall tillfaller åtgärder inom ramen för främjande av vattenbruk, bland annat genom Landsbygdsutvecklingsprogrammet.

²⁷⁹ Se prop. 2016/17:104, s. 60ff.

²⁸⁰ Se *ibid.*, s. 62 samt Näringsdepartementet. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan.* (2017), s. 6.

beakta förädlings- och innovationsmöjligheter för vattenbruksnäringen samt främja regelförenkling, teknikutveckling och samverkan.²⁸¹ För en konkretisering av målet för den svenska vattenbruksnäringen måste man således vända sig till de två andra för vattenbruket mer specifika strategierna.

Jordbruksverket tog fram en nationell strategi för svenskt vattenbruk 2012–2020 under namnet *Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar*. Framtagandet av strategin sammanföll med Fiskeriverkets upphörande 2011 och den är således inte en produkt av livsmedelsstrategin.²⁸² Strategin konkretiserades senare genom en tillhörande handlingsplan²⁸³. I strategin formulerades en vision om ett svenskt vattenbruk som är en växande, lönsam och hållbar bransch med en etisk produktion och tretton mål för att uppnå visionen formulerades, varav tolv berör vattenbruket i form av livsmedelsproduktion.²⁸⁴

- Produktionen ökar genom förbättrad konkurrenskraft.
- Svenskt vattenbruk producerar god och hälsosam mat som efterfrågas av konsumenter både i Sverige och i övriga världen.
- Svenskt vattenbruk kännetecknas av samverkan mellan bransch, forskare, intresseorganisationer och myndigheter.

²⁸¹ Se Näringsdepartementet. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan del 2* (2019), s. 5.

²⁸² Som noterats ovan hänvisar dock livsmedelsstrategin till den då redan etablerade vattenbruksstrategin och handlingsplanen. Vissa åtgärder inom ramen för vattenbruksstrategin har således finansierats genom medel som har fördelats genom livsmedelsstrategin då vattenbruksstrategin saknat egna ekonomiska medel för att genomföra sin handlingsplan.

²⁸³ Se Jordbruksverket. *Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk: Konkretisering av Strategi 2012-2020* (2015).

²⁸⁴ Se Jordbruksverket. *Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar: Strategi 2012-2020* (2012), s. 9. Målet som inte berör livsmedelsproduktion behandlade sättfiskproduktion för turismens behov och bevarandeändamål.

- Minskad administrativ börda och tydliga bestämmelser främjar företagens utveckling.
- Svenskt vattenbruk kännetecknas av ringa miljöpåverkan.
- Svenskt vattenbruk bidrar till en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion.
- Nya odlingstekniker utvecklas och odling av fler arter prövas genom samverkan mellan bransch och forskning.
- Svenskt vattenbruk kännetecknas av förebyggande hälsoarbete och friska djur.
- Svenskt vattenbruk har tillgång till avelsmaterial av hög kvalitet.
- Politiker på alla nivåer och andra aktörer uppfattar svenskt vattenbruk som en säker, långsiktig och framgångsrik bransch.
- Kommunpolitiker och andra lokala aktörer satsar på svenskt vattenbruk.
- En majoritet av Sveriges kommuner identifierar och inkluderar lämpliga platser för vattenbruk i sina översiktsplaner.

Målen som satts upp är av varierande karaktär där allt från produktionsinriktning och teknikutveckling till förtroende och agerande från politikerhåll berörs. Handlingsplanen innefattar således olika typer av åtgärder fördelade på flera olika institutioner, såväl organisationer som myndigheter.

Under 2021 togs det fram en ny gemensam strategi för fiske och vattenbruk i Sverige i syfte att fastslå en gemensam väg framåt för hållbar utveckling av verksamheterna samt en ny handlingsplan för vattenbruket som syftar till att fastslå vilka åtgärder och aktiviteter som behövs vidtas för nå de strategiska målen.²⁸⁵ Både strategin och handlingsplanen är framtagen av Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten utifrån respektive myndighets ansvarsområde i förhållande till vattenbruket.

²⁸⁵ Se Jordbruksverket. *Strategi för svenskt fiske och vattenbruk 2021–2026 – friska ekosystem och hållbart nyttjande* (OVR598) (2021) och Jordbruksverket. *Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026* (OVR596) (2021).

Till sist har Sverige även tagit fram en flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket 2014–2020. Den strategiska planen är i sig inget måldokument utan en nationell konkretisering av målen etablerade av EU i den gemensamma fiskeripolitiken, se ovan. Av särskilt intresse är det kvantifierade tillväxtmål som medlemsländerna ska rapportera in. Det svenska tillväxtmålet sattes på en ambitiös nivå till en genomsnittlig ökning på 8 % årligen eller totalt ca 71 % till år 2020.²⁸⁶ Den positiva utvecklingen de föregående åren och den stora tillväxtpotentialen i svenska vatten grundlade den positiva prognosen.²⁸⁷

Under 2018 gav regeringen Jordbruksverket i uppdrag att kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter.²⁸⁸ Den resulterande rapporten med förslag till förenklingar överlämnades under hösten 2020. De konkreta förslagen till regeländringar fokuserade på detaljregleringen av vattenbruket, bland annat ändringar avseende gränser för tillstånds- och anmälningsskyldighet, tillsynsavgifter och definitioner för vattenbruket. Identifierade hinder kopplade till allmänna bestämmelser, såsom lokalisering och miljö kvalitetsnormer, saknade konkreta förslag till regleringsförenkling.

3.4 Systemets mål

Efter att ha gått igenom både rättsliga och politiska mål som berör vattenbruket återstår frågan vad målet med systemet för styrning av det svenska vattenbruket är; vad ska den rättsliga styrningen av svenskt vattenbruk uppnå? Det råder ingen tvekan om att en utökning av vattenbruket är ett

²⁸⁶ Jämförelsevis är det sammanlagda tillväxtmålet för hela EU, baserat på medlemsstaternas rapportering, satt till 25 %. Se FAME SU. *Summary of the 27 Multi-annual National Aquaculture Plans* (2016).

²⁸⁷ Se Näringsdepartementet (2015), s. 12f.

²⁸⁸ Se Näringsdepartementet. *Uppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter (regeringsbeslut N2018/04401/FJR, N2018/01819/FJR (delvis))* (2018).

politiskt mål och ett riktmärke för näringens framtida utveckling. Målet följer av en ambition att minska beroendet av livsmedel från fisket som till följd av överfiske måste begränsas och öka självförsörjningen av livsmedel genom att inhemskt producera vattenbruksprodukterna som konsumeras. Ett utökat vattenbruk är utpekad som en del av det framtida hållbara samhället. Intresset i vattenbrukets funktion går utöver livsmedelsförsörjning. Viktiga mål för vattenbruk som näring innefattar även den ekonomiska tillväxten och utvecklingen av landsbygden, särskilt ifråga om omställningen av kustsamhällen som är beroende av fiskenäringen.

Den svåra frågan är under vilka förutsättningar vattenbruket kan expandera. En del av målsättningen utgörs av att produktionen ska präglas av god djurhållning och att produkterna som levereras ska vara av hög kvalitet. Ett funktionellt system måste således innefatta komponenter vars funktion säkerställer dessa värden. Av de motstående intressena till vattenbrukets expansion är dock miljöpåverkan det som skapar störst huvudbry, särskilt den närsaltsbelastning som produktionen i de flesta fall innebär. Av naturliga skäl är målet att denna miljöpåverkan är ringa och att den inte ska negativt påverka möjligheterna att uppnå uppsatta miljömål. Vattenbruk som utgör hinder för att nå ekologisk hållbarhet borde således fasas ut och inte tillåtas.

Samtidigt innebär de svenska miljömålen att flera olika sammanhängande utmaningar måste lösas varav livsmedelsförsörjningen är en central sådan. Ett hållbart system måste styra mot såväl ekologisk hållbarhet som tillräcklig livsmedelsproduktion. Det optimala systemet bör i sådana fall innefatta mekanismer som styr mot den mest resurseffektiva lösningen i förhållande till båda utmaningarna. Visserligen finns det en medvetenhet om att det finns olika förutsättningar för produktion i olika geografiska områden och samordningsvinster att göra i att samla produktionen av varor. Handel över gränserna blir således ett naturligt led att förhålla sig till vid produktionsstyrningen. Lösningen på detta får dock inte vara att avvisa "smutsig" produktion för att istället tvinga den utomlands och importera produkterna istället. En sådan strategi skulle innebära ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser och inte faktiskt lösa

problemet likväl som det går emot såväl miljömål som produktionsmål. Vidare finns det för livsmedel en eftersträvan att nå hög självförsörjningsgrad, både historiskt och i de nuvarande målsättningarna.

En fortsatt produktionsstagnation eller -nedgång kan således inte inrymmas inom ramen för nuvarande formulering av miljömål eller produktionsmål. Målsättningen för produktionen är att närma sig en miniminivå vid eller i närheten av självförsörjningsgraden. I den mån möjligt sker produktionsökningen genom effektivare produktion men ett misslyckande att uppnå det genom effektivisering kan inte ses som en anledning till att inte uppnå det alls. Enda anledningen till att inte uppnå produktionsökningen inom vattenbrukssektorn borde istället vara om annan produktion eller handel utifrån miljömässiga skäl är mer rationellt.

4. Systemets regleringskomponenter

4.1 Inledning

Följande kapitel kommer att utgöra den första delen av två i genomförandet av den tredje uppgiften som är att fastställa systemet för rättslig styrning av vattenbrukets struktur och att beskriva de enskilda regleringskomponenterna (främst tillstånd och tillsyn) och institutionella komponenterna (myndigheter med roller i systemet). Uppgiften ämnar identifiera systemets komponenter, hur de förhåller sig till varandra och hur de är utformade och på så vis konstruera en modell av systemet som ska efterlikna systemet för den rättsliga styrningen av vattenbruket. Den första delen fokuserar på styrning av vattenbruket genom reglering som tillämpas på verksamheten, främst i form av förprovning och tillsyn. Den andra delen, som genomförs i femte kapitlet, kommer att fokusera på styrningen av systemets institutionella komponenter.

I undersökningen kommer några perspektiv att vara av särskilt intresse och således lyftas fram. De olika avsnitten inleds med en kort historisk översikt som i första hand behandlar regleringens syfte, regleringsobjekt, utformning och utveckling genom åren både generellt och med särskilt fokus på vattenbruket. Förutom att det ofta är trevlig läsning för den rättsligt intresserade är en historisk översikt av intresse för undersökningen då den i stor utsträckning kan förklara regleringens utformning idag. Då vattenbruket är föremål för flera olika regleringsintressen som har utvecklats på olika håll kan en historisk tillbakablick förklara systemets till synes splittrade natur och den inte alltid utifrån vattenbrukets perspektiv anpassade provningen.

Kapitlet behandlar även regleringens nuvarande utformning. Som noterats i avhandlingens första kapitel är tillstånd och tillsyn de huvudsakliga styrmedlen. Att behandla utformningen av dessa styrmedel ifråga om vad den prövar och hur blir således centralt i undersökningen. Av intresse är även vem som innehar vilken roll i provningen, vilket blir centralt för att förstå regleringskomponenternas förhållande till de institutionella komponenterna i systemet. Undersökningens huvudfokus är den

centrala styrningen, dvs. med utgångspunkt i den från riksdagen och regeringen samt i förekommande fall EU meddelade lagstiftningen. I flera fall har bindande lagstiftning, i form av myndighetsföreskrifter, och andra styrande dokument såsom allmänna råd och rekommendationer meddelats av institutionella komponenter i systemet. I huvudsak är vad som subdelegerats till vem och varför av intresse för undersökningen av den centrala styrningen, inte själva genomförandet av den institutionella komponenten i sig. De av centrala myndigheter meddelade föreskrifter, allmänna råd, rekommendationer och liknande kommer således endast att beröras översiktligt i syfte att exemplifiera vad den omfattar och hur samt för att komplettera hela bilden av prövningen i den mån detta är av intresse för läsaren.

Kapitlet sammanfattas i det sista avsnittet, avsnitt 4.10, och utformas då även i visuell form för att modellera systemet i en lättillgänglig och översiktlig form.

4.2 Fiskodling som miljöfarlig verksamhet

4.2.1 Historisk översikt

4.2.1.1 Immissionsrätten och framväxten av en svensk miljöskyddslag

I februari 1969 lämnades proposition nr 28 år 1969 över till riksdagen med förslag till en ny miljöskyddslag. Förslaget innebar en samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar, eller s.k. *immissioner*, ett område som tidigare i huvudsak varit oreglerat.²⁸⁹ Förslaget hade föregåtts av en statlig offentlig utredning om luftförorening tillsatt 1964 som sedermera övergick till att innefatta även buller och andra immissioner.²⁹⁰ Propositionen antogs senare av riksdagen och miljöskyddslagen (1969:387) trädde ikraft den 1 juli 1969.

²⁸⁹ Se prop. 1969:28. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m.m.*, s. 1.

²⁹⁰ Se SOU 1966:65. *Luftförorening, buller och andra immissioner: lagförslag m.m.*

Immissionsrätten var ingalunda en ny företeelse inom det svenska rättsväsendet. Även om det tidigare inte funnits en samlad lagstiftning kring immissioner hade det utvecklats en svensk immissionsrätt i två olika riktlinjer, en civilrättslig och en offentlighetsrättslig.²⁹¹ Den civilrättsliga immissionsrätten utgjordes av oskriven rätt utsprungen ur grannelagsrätten och framvuxen ur de allmänna domstolarnas rättspraxis. Redan omkring hundra år före propositionen hade domstolarna erkänt den enskildas rätt till skydd mot immissioner.²⁹² Vid lagberedningens förslag till jordabalk 1909 diskuterades den industriella utvecklingen och dess innebörd för fastighetsägare:

*Nutidens industriella anläggningar med de rökmassor, det starka buller, de obehagliga dunster, som vid arbetet alstras, utöfva ofta sådan inverkan på grannfastigheter att dessas användande för vissa ändamål omöjliggöres eller åtminstone i hög grad försvåras. Den frågan har därför blifvit trängande: hvad är i förevarande hänseende den ene jordägaren pliktig att tåla af den andre?*²⁹³

Utgångspunkten i den civilrättsliga riktlinjen av immissionsrätten var att enbart störningar från en fastighet till en annan kunde anses utgöra immission. Huvuddelen av målen avsåg ersättning för skada som orsakats av immission och rätt till ersättning ansågs föreligga oberoende av om vårdslöshet förelagat på den skadeverkandes sida. En fastighetsägare fick även tåla ett visst mått av olägenheter från verksamhet på annan fastighet men i gengäld ha en viss frihet vid användningen av sin egen fastighet.²⁹⁴

Den offentlighetsrättsliga regleringen återfanns framförallt i den politirättsliga regleringen. Även om det inte fanns en samlad lagstiftning kring immissioner återfanns reglering kring problematiken i ett flertal författningar.

²⁹¹ Se prop. 1969:28, s. 41.

²⁹² Se *ibid.*

²⁹³ Se *Lagberedningens förslag till jordabalk III*, s. 170.

²⁹⁴ Se prop. 1969:28, s. 41f.

Avseende den industriella immissionsproblematiken var det framförallt hälsovårdsstadgan (1958:663) och byggnadslagen (1947:385) som innehöll flera viktiga medel för att generellt förebygga och minska olägenheter. Utöver dessa bestämmelser fanns det även bestämmelser inom flera specifika rättsområden såsom för flygplatser i luftfartslagen (1957:297), väg i lag (1943:431) om allmänna vägar, atomenergi i atomenergilagen (1956:306) och strålskydd i strålskyddslagen (1958:110).²⁹⁵ I motiven utvecklas att det måste bli det allmännas sak att minska dessa risker för hälsa och trivsel genom långt kraftfullare ingrepp än dittills var möjligt.²⁹⁶

Sedan början av 1940-talet hade även särskild lagstiftning om förorening inom vattenvårdens område funnits i 8 kap. vattenlagen (1918:523). Detta innefattade dock inte utsläpp som härrör från till exempel vattenbruk utan endast avseende kloakvatten och industriellt avloppsvatten. Den särskilda regleringen inom vattenrättens område skulle sedermera, enligt propositionens förslag, avregleras i vattenlagen och flyttas till den nya miljöskyddslagen vid dess införande.

Miljöskyddslagen innebar en generell förprövning, en koncession, av vissa verksamheter i syfte att förebygga störningar så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt. Genom det gavs det allmänna effektivare kontrollmedel och en roll att aktivt medverka till att förebygga störningar. I lagen användes inte benämningen immissioner utan istället var lagen tillämplig på s.k. *miljöfarliga verksamheter*, dvs. vattenföroreningar, luftföroreningar och andra störningar.²⁹⁷ Vissa typer av verksamheter fick inte anläggas utan tillstånd från den nyinrättade koncessionsnämnden för miljöskydd. I miljöskyddskungörelsen (1969:388) angavs dessa som bland annat gruvor,

²⁹⁵ Se *ibid.*, s. 43ff.

²⁹⁶ Se *ibid.*, s. 178ff.

²⁹⁷ Se 1 § miljöskyddslagen (SFS 1969:387) för tillämpningsområde. Detta är till stora delar motsvarande det tillämpningsområde som vi idag finner i 9 kap. MB.

cementfabriker, metallverk och olika typer av livsmedelsfabriker.²⁹⁸ Andra verksamheter skulle istället anmälas till länsstyrelsen i "god tid" innan anläggandet, bland annat gjuterier, kabelfabriker, kafferosterier och skrotupplag.²⁹⁹ Även för verksamheter som föll utanför tillstånds- eller anmälningsplikten, exempelvis vattenbruket, fanns rättsliga medel för myndighet att meddela försiktighetsmått eller förbud.³⁰⁰

4.2.1.2 Vattenbruket regleras särskilt

Den 1 juli 1981 trädde den nya miljöskyddsförordningen (1981:574) ikraft och ersatte miljöskyddskungörelsen. Den nya förordningen införde en ny prövningsordning för miljöfarliga verksamheter med s.k. A-, B- och C-verksamheter.³⁰¹

A: Tillstånd ska sökas hos koncessionsnämnden

B: Tillstånd ska sökas hos länsstyrelsen

C: Anmälan ska göras till miljö- och hälsoskyddsnämnden³⁰²

Den nya förordningens införande innebar att även vattenbruket blev prövningspliktigt i vissa fall. Fiskodling med en produktion av mer än 10 ton fisk hade tillståndsplikt B och tillstånd skulle då sökas hos länsstyrelsen. Fiskodling med en produktion av mer än 500 kg men högst 10 ton fisk var istället anmälningspliktigt, likaså anläggning för övervintring av mer än 500 kg fisk, kräftdjursodling med möjlighet att hålla mer än 500

²⁹⁸ För komplett redogörelse för tillståndspliktiga verksamheter, se 2 § SFS 1969:388.

²⁹⁹ För komplett redogörelse för anmälningspliktiga verksamheter, se 8 § SFS 1969:388.

³⁰⁰ Se främst 38–44 §§ SFS 1969:387.

³⁰¹ Anledningarna till att vissa verksamheter klassas som antingen A-, B- eller C-verksamheter kunde variera men generellt sett klassades de verksamheter som typiskt sett var mest miljöfarliga som A-verksamheter och de minst miljöfarliga som C-verksamheter.

³⁰² Se bilaga till miljöskyddsförordning (1981:574)

kg kräftdjur i odlingen eller med en dammareal överstigande 0,5 ha och musselodling med en areal, inbegripet förtöjningar, av mer än 5 000 kvadratmeter.³⁰³ Ingen åtskillnad för prövningsplikten gjordes beroende på till exempel olika odlingstekniker eller foderåtgång. I samband med prövningspliktens införande gav Naturvårdsverket och Fiskeristyrelsen ut allmänna råd för fiskodling.³⁰⁴

Vid införandet av en ny miljöskyddsförordning (1989:364) gjordes mindre justeringar avseende vattenbruket. Framförallt togs anmälningsplikten för musselodlingar bort. 1993 gavs även nya allmänna råd (AR 93:10) ut för fiskodling. De äldre allmänna råden ansågs i vissa avseenden förlegade och de nya råden syftade till att dels ge råd, dels ge ett kunskapsunderlag för framför allt landets miljö- och hälsoskyddsmyndigheter.³⁰⁵

4.2.1.3 Sveriges inträde i EU och miljöbalkens införande

1990-talet var ett händelserikt decennium för den svenska miljörätten. Sverige blev efter folkomröstning medlem i EU den 1 januari 1995. Unionen hade under lång tid begränsat inflytande på reglering avseende miljö men under den tid då Sverige började förhandla om medlemskap hade unionsrättsliga regler om bland annat förorening av vatten, kemikalier och miljökonsekvensbeskrivningar införts. Det inflytande som EU har för det svenska miljöskyddet har sedan fortsatt att växa och där finner man även reglering som har stor påverkan på det svenska vattenbruket.

Decenniets andra stora förändring var införandet av miljöbalken. Redan i oktober 1988 genomförde justitiedepartementet och miljö- och energidepartementet gemensamt en hearing med ett stort antal experter på området där det framkom att det finns en allmän uppfattning att miljöskyddslagstiftningen var i behov av en genomgripande och grundlig översyn med förhoppning om att det skulle resultera i bland annat en smidi-

³⁰³ Se bilaga till miljöskyddsförordning (1981:574), verksamhetskod 13.01-13.05.

³⁰⁴ Se AR 93:10, s. 7.

³⁰⁵ Se *ibid.*

gare och effektivare tillämpning.³⁰⁶ Systemet ansågs inte systematiskt uppbyggt eller konsekvent, där det istället fanns överlappningar i regleringen och att kravnivåer, kravtyper och processuella regler varierade mellan författningarna.³⁰⁷ För detta tillsattes miljöskyddskommittén med uppdrag att se över den miljörättsliga lagstiftningen för att bland annat samordna och skärpa lagstiftningen och utforma lagförslag där miljöhänsyn genomsyrade samtliga samhällssektorer.³⁰⁸ Uppdraget skulle efter kommitténs principbetänkande³⁰⁹ justeras till att explicit innefatta framtagandet av en miljöbalk.³¹⁰ Miljöskyddskommittén presenterade sitt slutbetänkande i SOU 1993:27 och utifrån förslaget togs det även fram en proposition med förslag till införande av en miljöbalk. Till följd av regeringsskiftet efter valet 1994 drogs dock propositionen tillbaka av den nya regeringen.³¹¹ Istället tillsattes en ny utredning,³¹² den s.k. miljöbalksutredningen, som lämnade sitt slutbetänkande 1996.³¹³ Efter mindre justeringar till propositionen röstades förslaget igenom i riksdagen.

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken (1998:808) (MB) ikraft och ersatte 16 lagar, bland annat miljöskyddslagen. De särskilda bestämmelserna för miljöfarlig verksamhet flyttades till 9 kap. MB.

4.2.2 Miljöbalkens syfte, innehåll och utformning

Idag är miljöbalken navet i den svenska lagstiftningen som reglerar miljöfrågor och innefattar bestämmelser som är tillämpliga på ett mycket stort antal verksamhetstyper. Balken samlade bestämmelser från sexton olika

³⁰⁶ Se dir. 1989:32.

³⁰⁷ Se Michanek och Zetterberg (2021), s. 76.

³⁰⁸ Se dir. 1989:32.

³⁰⁹ Se SOU 1991:4.

³¹⁰ Se dir. 1991:54.

³¹¹ Se skr. 1994/95:30.

³¹² Se dir. 1994:48 och dir. 1994:134.

³¹³ Se SOU 1996:103. *Miljöbalken: en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling: huvudbetänkande.*

lagar till en gemensam lag. Balken är uppdelad i sju avdelningar och 33 kapitel, varav två är borttagna, med bestämmelser av olika karaktär som hör hemma inom flera olika etablerade rättsområden såsom förvaltningsrätt, civilrätt, straffrätt och processrätt.³¹⁴ Införande av balken hade ett uttalat syfte att uppnå större enhetlighet och överskådlighet och innebar viss samordning av prövning men omfattande skillnader i prövningen beroende på verksamhetstyp återstår.

Miljöbalken är inte uttryckligen utformad som en ramlag men flera av de lagar som fördes in i balken var av stark ramlagskaraktär. Det var dock ett uttalat mål att flera i balken införda lagstiftningar skulle minska sin ramlagskaraktär.³¹⁵ Dagens balk har ändå till stor del ramlagskaraktär. En omfattande del av regleringsområdets konkreta bestämmelser återfinns i de drygt 50 förordningar och det stora antalet föreskrifter som är kopplade till balken. Vidare har rekommendationer och vägledningar, främst i form av allmänna råd, använts för att föreskriva hur bestämmelserna bör tolkas och tillämpas.

4.2.3 Tillstånd för fiskodling som miljöfarlig verksamhet

Fiskodling och övervintring av fisk utgör miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB och omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt i vissa fall. Utgångspunkten för när krav på tillstånd eller anmälan ska ställas är de effekter som utsläppen från olika verksamheter har på omgivningen.³¹⁶ I miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF) återfinns regler om fiskodling och övervintring av fisk. Efter miljöprövningsförordningens införande 2013 bestäms prövningsplikten utifrån foderåtgång istället för produktionsvolym. Denna ändring får antas syfta till att gränserna för prövning bättre ska överensstämma med den förmodade närsalts-

³¹⁴ Se Ebbesson (2021), s. 54.

³¹⁵ Ett exempel på detta var kemikalielagstiftningen, se prop. 1997/98:45 del 2, s. 397.

³¹⁶ Se *ibid.*, s. 336.

belastningen från verksamheterna och en förenkling för verksamhetsutövaren att räkna ut verksamhetens förhållande till gränsvärdena.

Verksamheter med foderåtgång som överstiger 40 ton per år omfattas enligt 3 kap. 1 § MPF av tillståndsplikt B och verksamheter med foderåtgång mellan 1,5 och 40 ton per år omfattas enligt 3 kap. 2 § MPF av anmälningsplikt C.³¹⁷ Övrigt vattenbruk utgör s.k. u-verksamheter – miljöfarliga verksamheter som inte omfattas av prövningsplikt enligt 9 kap. MB – men kan vara prövningspliktigt enligt andra delar av balken och/eller annan lagstiftning.³¹⁸

Fiskodling är klassificerat som en verksamhet som alltid medför betydande miljöpåverkan vilket innebär att tillståndsprocessen innefattar en specifik miljöbedömning – en mer omfattande och formaliserad miljöbedömningsprocess än för verksamheter som inte anses utgöra betydande miljöpåverkan. Miljöbedömningar finns reglerade i balkens sjätte kapitel och processen syftar till att skapa ett beslutsunderlag och att uppfylla allmänhetens rätt till att delta i beslutsprocessen. Bedömningen är avgörande för verksamhetsutövarens uppfyllande av bevisbördan som åligger denne.

Tillstånd meddelas av miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelsen medan en anmälningspliktig verksamhet anmäls till den kommunala nämnd där verksamheten är lokaliserad. Ett tillstånds tidsomfattning är vanligtvis begränsad till högst tio år och blir därefter föremål för ny prövning. Vägen fram till ett tillståndsbeslut kan dock vara lång och dyr.³¹⁹ Processen består av flera steg och de långa ledtiderna kan bland annat för-

³¹⁷ Tillstånds- och anmälningsplikten genomför artikel 4.2 direktiv 2011/92/EU. Fiskodling är listat i artikelns hänvisade bilaga II.

³¹⁸ Verksamheterna kan dock omfattas av andra prövningsplikter enligt miljöbalken och/eller andra författningar, se nedanstående avsnitt.

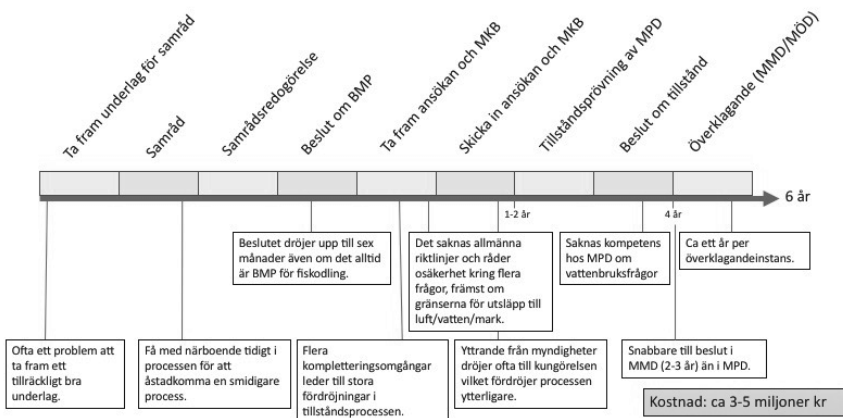
³¹⁹ Se till exempel Task Force Vattenbruk (2017), s. 6f där tillståndsprocessen uppskattas till ca sex år och kostnaden till ca 3-5 miljoner kr.

klaras av osäkerhet hos både myndigheter och verksamhetsutövare inom ramen för de olika stegen samt ottydliga krav på vattenbruket.³²⁰ Vidare är tillståndsprövningar för fiskodling ofta föremål för överprövning vilket medför ytterligare förseningar. Liknande svårigheter som lett till hämmande effekt för utvecklingen av vattenbruket har rapporterats från flera andra länder, däribland flera länder i EU samt Kanada och USA.³²¹

Olika förprövningsprocesser inom ramen för miljöbalken som avser samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra får prövas kumulerat i den mån det är fördelaktigt och utgör en ändamålsenlig prövning, se 21 kap. 3 § MB. Det innebär att hela verksamheten prövas i en och samma process, oavsett hur många eller vilka förprövningar som tas upp i det aktuella fallet. Prövningen görs då i sin helhet av mark- och miljödomstolen om någon av förprövningarna skulle ha gjorts med domstolen som första instans, i annat fall görs den av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. För vattenbruk innebär det generellt sett att mark- och miljödomstolen prövar mål där ansökan innefattar en tillståndspliktig vattenverksamhet, oftast avseende vattentäkt, och i annat fall görs prövningen av miljöprövningsdelegation.

³²⁰ Se *ibid.*

³²¹ För en jämförelse av EU-länders behandlingstid av ansökningar, se Europeiska kommissionen (2013), *Strategiska riktlinjer för en hållbar utveckling av vattenbruket i EU*, s. 4f. Se även Bavink, Maarten et al. *Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications* (2013), s. 214f där kostnaden i Kanada uppskattas till 500,000 CAD och tidsåtgången till ca två år, samt Engle, Carole R. och Stone, Nathan M. *Competitiveness of U.S. aquaculture within the current U.S. regulatory framework. Aquaculture Economics & Management* 17, nr. 3 (2013) om den hämmande effekten på vattenbruksverksamheter i USA till följd av den amerikanska lagstiftningen.



Översikt över stegen i ansökningsprocessen för tillstånd för fiskodling.³²²

4.2.4 Allmänt om tillsyn enligt miljöbalken och särskilt om tillsyn för fiskodling som miljöfarlig verksamhet

Normernas faktiska tillämpning är av avgörande betydelse för att balkens mål ska uppnås. Förprövningen ger besked innan verksamheten har påbörjats eller, om verksamheten redan är befintlig, fortsätter om hur normerna ska tillämpas i det enskilda fallet och om verksamheten når upp till de av lagstiftningen ställda minimikrav. För att säkerställa att normerna även efterföljs under pågående verksamhet måste det finnas en väl fungerande och effektiv kontrollfunktion, den s.k. tillsynen. Tillsyn kan variera från inspektions- eller kontrollbesök till mer uppföljnings-, uppsikts- eller främjandeinriktad verksamhet.³²³ Vissa funktioner i tillsynen utgör myndighetsutövning och i förarbetena förordades därför särskilda tillsynsbestämmelser i balken, något som infördes i balkens femte avdelning.

³²² Ursprungligen framtagna i arbetet med Task Force Vattenbruk (2017).

³²³ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 493.

Kontrollansvaret ligger främst hos verksamhetsutövaren. Det är denna som är ansvarig för att givna tillstånd efterföljs och att fortlöpande planera och kontrollera sin verksamhet, se 26 kap. 19 § MB. Att ansvaret för verksamheten för att följa de krav som följer av lag och, i förekommande fall, tillstånd främst ligger på verksamhetsutövaren är inget unikt för miljöbalken i sig, snarare ligger det i sakens natur att man som verksamhetsutövare ansvarar för sin egen verksamhet. Miljöbalkens kodifiering av kravet förtydligar den aktiva roll som verksamhetsutövaren måste inta för att hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan, att planera verksamheten och att organisera verksamheten genom en tydlig ansvarsfördelning.³²⁴ Vidare har tillsynsmyndigheten möjlighet att begära att verksamhetsutövaren ska lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder.³²⁵

Tillsynen utförs enligt balken av kommun, länsstyrelse eller central myndighet. Kommunen har ålagts ansvar för tillsynen för samtliga verksamheter som saknar krav på förprovning, se 26 kap. 3 § tredje stycket MB. I den mån en statlig myndighet ska utföra tillsynsuppgifter åligger det regeringen att fördela ansvaret. Den operativa tillsynen av verksamheter har i stor utsträckning ålagts länsstyrelsen och innefattar bland annat nästan samtliga tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, inkl. fiskodlingar, och vattenverksamheter.³²⁶ I tillsynsarbetet finns det möjlighet att använda bland annat förbud och förelägganden om det behövs för att de krav i balken eller som följer av balken ska uppnås. Möjligheten att använda sådana medel begränsas dock vid förekomsten av tillstånd då förbud och förelägganden inte får begränsa lagakraftvunnet tillstånd

³²⁴ Jfr. *ibid.*, s. 279f. Kravet på att hålla sig underrättad sträcker sig även över sådan påverkan som i sig inte är otillåten.

³²⁵ Krav om förslag till kontrollprogram återfinns oftast redan som villkor vid tillstånd för en verksamhet. Avseende krav om förslag till förbättrande åtgärder är den möjligheten begränsad, bland annat till följd av tillståndets rättskraft.

³²⁶ Delegation av tillsynsansvaret kan ske till kommun om kommunfullmäktige begär det.

annat än vid risk för att ohälsa eller allvarlig skada uppkommer och åtgärderna brådskande och nödvändiga.³²⁷

För att uppnå enhetlighet mellan tillsynsmyndigheter och stöd i tillsynsarbetet åläggs en central myndighet för vissa verksamhetstyper att ta fram tillsynsvägledning. Ansvarig myndighet för fiskodling är sedan år 2011 Havs- och vattenmyndigheten då den nyinrättade myndigheten tog över det tidigare Fiskeriverkets ansvar. För närvarande saknas dock tillsynsvägledning på området efter att de senaste allmänna råden, AR 93:10, upphävdes den 1 april 2019.³²⁸ Även innan upphävandet tillämpades råden sällan då de länge ansågs daterade.

4.2.5 Hänsyn vid tillstånd och tillsyn

I miljöbalkens andra kapitel återfinns de allmänna hänsynsreglerna som är tillämpliga för alla verksamheter och åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, vilket innefattar mer eller mindre all form av vattenbruk. Kapitlets samtliga hänsynsregler blir således tillämpliga för vattenbruk men nedanstående sammanställning fokuserar på krav som har särskild relevans för fiskodling och som har varit flitigt föremål för tillämpning och diskussion i praxis och litteratur.

4.2.5.1 Försiktighetsmått och bästa möjliga teknik

En yrkesmässig verksamhet ska använda *bästa möjliga teknik* i syfte att minska risker för människors hälsa eller miljön. I förarbetet diskuterades användandet av begreppet *bästa tillgängliga teknik* som använts i bland annat IPPC-direktivet³²⁹. Författningen utformades dock enligt Lagrådets förslag där man använde den striktare benämningen.³³⁰ Uttrycket bästa

³²⁷ Möjligheten att använda undantaget är dock ytterst begränsad.

³²⁸ Arbete med att ta fram nya allmänna råd har genomförts. För närvarande finns det dock inga indikationer på att nya allmänna råd är nära förestående och det är oklart huruvida det finns en ambition att förnya råden.

³²⁹ Numera ersatt av IED-direktivet (2010/75/EU).

³³⁰ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 16f.

möjliga teknik inrymmer både teknologin som används och frågor avseende en anläggnings konstruktion och drift. Tekniken måste från både teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom vattenbruksbranschen och den ska vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Detta innebär dock inte att tekniken måste finnas tillgänglig i Sverige. Naturvårdsverket menar i sin vägledning även att en teknik ur ekonomisk synpunkt anses vara industriellt tillgänglig om den kan användas i en öppen marknadsekonomi och drivas utan ekonomiskt understöd.³³¹ Det kan finnas flera olika tekniska system som från miljöskyddssynpunkt håller sådan standard att de kan få användas.³³²

Kassodling är den vanligaste formen av teknik för odling för matfisk.³³³ En traditionell kassodling består av nätkassar monterade på flytkonstruktioner och förankrade i botten. Metoden är både kostnadseffektiv och välbeprövad men kassarna står i direktkontakt med det kringliggande ekosystemet och risken för miljöpåverkan blir därför större än för de flesta andra odlingssystem.³³⁴ Miljöpåverkan består främst av näringsämnen som släpps ut från odlingen genom att fekalier och foderrester frigörs och det finns begränsade möjligheter i systemet till filtrering och rening. Till följd av detta har tekniker utvecklats som helt eller delvis har slutits och där det således uppstår möjlighet att rena vattnet. I moderna semislutna odlingssystem i vatten placeras fisken som odlas i täta behållare medan vatten pumpas från recipient och genom systemet för att slussas ut till recipienten igen efter rening.³³⁵ Recirkulerande odlingssystem, s.k. RAS (Recirculating Aquaculture Systems), är slutna system som renar vattnet och återcirkulerar det tillbaka till fisken. Dock sker kontinuerligt ett vattenutbyte, oftast genom återförsel till en vattenförekomst, som innebär

³³¹ Se Naturvårdsverket. *Bästa möjliga teknik* (2019).

³³² Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 17.

³³³ Se Jordbruksverket. *Vattenbruk 2017* (2018), s. 11.

³³⁴ Se Eriksson et al. (2018), s. 12f.

³³⁵ Se *ibid.*, s. 26.

ett näringsutsläpp till recipient.³³⁶ Semislutna och slutna system föranleder både högre investeringskostnader och driftskostnader än odling i öppna kassar vilket leder till svårigheter att skapa lönsamhet i produktionen men där större produktion leder till lägre investeringskostnad per mängd producerad fisk.³³⁷

Bestämmelsen aktualiserar även frågan om inom vilken tid en teknik-användning ur ekonomisk synpunkt ska vara industriellt möjlig att använda. Stora krav på investeringar i teknik innebär en högre ekonomisk tröskel för verksamhetens startande och i de flesta fall även betydande ekonomiska förluster under de första åren. Korta tillståndstider innebär kortsiktig ekonomisk säkerhet vilket utgör ett hinder vid attraktion av kapital.

Teknikanvändningen skiljer sig åt inom fiskodling beroende på bland annat typ av verksamhet, omfattning och lokalisering, något som innebär att ett enhetligt svar på vad som är bästa möjliga teknik för vattenbruk inte kan ges. I de senast gällande allmänna råden (AR 93:10) diskuteras endast icke-landbaserad odling utifrån odlingsformen öppna nätkassar med utgångspunkt att ingen filtrering kan ske för att minska utsläppen och beräkningsmodellerna i råden utgår därför från tekniken. Under lång tid har utgångspunkten varit att odling i öppna nätkassar utgjort bästa möjliga teknik för matfiskproduktion i vattenområden.³³⁸ Stor utveckling av fiskodlingstekniker har dock skett under senare år och andra renings-tekniker och former för fiskodling finns idag tillgängliga. Detta uppmärksammades i en dom från mark- och miljööverdomstolen, M 9643-13,

³³⁶ Se *ibid.*, s. 31.

³³⁷ Se *ibid.*, s. 67f. I rapporten konstateras även att det saknas tillräcklig kunskap om de ekonomiska aspekterna av fiskodling och att det finns behov av fördjupade undersökningar. En del av kunskapsbristen kan bero på att det inte är fördelaktigt för bolagen att dela med sig av särskilda ekonomiska aspekter av verksamheten.

³³⁸ Se till exempel MÖD 2004:69 där domstolen konstaterar att öppna kassar utgör bästa tillgängliga teknik för den sökta fiskodlingsverksamheten.

meddelad år 2014 där domstolen fann att det utifrån tillgängligheten av ny teknik var miljömässigt motiverat att förelägga verksamhetsutövaren att under provotid utreda frågor avseende användning av rening och recirkulerande system i verksamheten.

I fyra domar³³⁹ från mark- och miljööverdomstolen meddelade i mars 2017 ifrågasattes öppna kassar som bästa möjliga teknik med hänvisning till att tekniken inte ger möjlighet till någon uppsamling eller rening av foderrester och fekalier samtidigt som det utgör en, i förhållande till andra verksamheter, stor utsläppskälla för fosfor och kväve. Domstolen menade vidare att andra typer av verksamheter, som utsläpp av avloppsvatten från industrier och hushåll, får tåla höga kostnader för att begränsa sina utsläpp och att detta även bör gälla fiskodling.³⁴⁰

Senare samma år diskuterade domstolen vidare teknikfrågan i mål M 1425–17 om fiskodling i Storsjön, Krokoms kommun. Centralt i frågan var möjligheten att använda sig av alternativa produktionsmetoder, i första hand recirkulerande system, för att minska utsläppet av fosfor och kväve. Bolaget pekade på att en sådan övergång varken var praktiskt eller ekonomiskt möjlig i dagsläget men att en övergång till semislutna kassar var eftersträfvansvärd över tid. Domstolen fann dock med bakgrund av den teknik som bolaget valt att höga krav skulle ställas på bolagets redovisning av alternativa produktionsmetoder i miljökonsekvensbeskrivningen och att dessa krav inte uppnåtts. Bristerna i miljökonsekvensbeskrivningen ansågs vara av sådan omfattning att komplettering inte var möjlig. Till följd av bristerna avslogs bolagets ansökan.

I ytterligare ett mål från mark- och miljödomstolen, M 10773–16, meddelad mars 2018, fann domstolen återigen att sökanden inte visat att odling i öppna kassar fortfarande utgör bästa möjliga teknik. I målet, som avsåg

³³⁹ Domstolen för ordagrant samma resonemang i målen M 8673–15, M 8882–15 och M 2620–16, samt i mål M 8374–15 men i det senare endast gällande fosfor.

³⁴⁰ Se även avsnitt 4.2.6 där målen diskuteras mer utförligt.

utökad produktion om totalt 1 500 ton röding i Landösjön, Krokoms kommun, hävdade sökanden att den punkt där odling av matfisk på annat sätt än i öppna kassar är ekonomiskt lönsam ännu inte hade nåtts. Domstolen fann dock att utredningen som presenterats till stöd för påståendet varit allt för begränsad, exemplifierat genom att endast befintliga RAS-anläggningar legat till stöd för utredningen. Då prövningen avsåg en pågående verksamhet fick bolaget ett tidsbegränsat tillstånd om fem år för att avveckla verksamheten till förmån för en annan odlingsmetod. Domskälen indikerar dock att det inte råder ett generellt förbud mot odling i öppna nätkassar utan att den senaste tidens teknikutveckling inneburit ett högre krav än tidigare på redovisning av alternativa produktionsmetoder. Vad som utgör bästa möjliga teknik bestäms även fortsättningsvis i det enskilda fallet.

Sammanfattningsvis reflekterar den senaste tidens domar den pågående teknikutvecklingen som sker inom området. Det faktum att tekniker bortom den öppna nätkassen i allt större utsträckning finns tillgängliga innebär stora möjligheter för framtidens vattenbruk men även stora utmaningar, särskilt på kort sikt. Det har blivit svårare att visa att öppna nätkassar utgör bästa möjliga teknik och i den mån tekniken ska kunna användas även i framtiden krävs nya tillvägagångssätt för att visa att tekniken i vissa fall tekniskt orsakar minst miljöpåverkan eller att den mer omfattande miljöpåverkan ändå inte ekonomiskt motiverar användning av annan teknik. Övergången till andra tekniker kan innebära att även en övergång till mer storskalig produktion blir nödvändig. En sådan övergång innebär även att enskilda recipienter blir mer utsatta, något som kan innebära att andra juridiska hinder blir mer påtagliga.

4.2.5.2 Val av plats för fiskodling

En viktig fråga vid prövning av fiskodling är valet av plats för verksamheten. Även om verksamhetens utformning i övrigt och dess effekter är desamma kan valet av plats vara av avgörande betydelse för vilken påverkan på framförallt miljön verksamheten kommer att leda till. Det kan vara frågan om miljöer som är särskilt känsliga för den typ av påverkan som verksamheten leder till eller redan är utsatt för stor påverkan.

I de flesta fall är det närsaltsbelastningen från verksamheterna som är den främsta frågan för prövning gällande val av plats. Övergödningen av våra vattenförekomster är ett redan utbrett problem och ytterligare belastning i form av utsläpp av närsalter innebär ett steg längre ifrån uppfyllandet av målet om vattenförekomster i eller nästintill i sina naturliga tillstånd. Platsvalet och den fysiska planeringen för olika verksamheter som leder till ökad närsaltsbelastning blir därför viktig om belastningen ska hålla sig inom vattenförekomsternas bärkraft. Under senare år har det därför funnits ett allt större intresse i att identifiera näringsfattiga vattenförekomster. Exempelvis regleringsmagasin för vattenkraft är ofta naturligt näringsfattiga och mänsklig påverkan har dessutom ytterligare minskat näringshalten i vattnet.³⁴¹ Av den anledningen har allt fler blickar riktats mot denna typ av vattenförekomst vid val av plats.

Att noteras bör att denna fråga är aktörsrelaterad och behandlar verksamhetens minsta möjliga intrång utifrån lokalisering, d.v.s. hur aktören så långt som möjligt kan begränsa sin påverkan. En annan fråga är huruvida det anses tillåtligt utifrån recipienten, eller reaktören, att ta emot ytterligare belastning oavsett om den kan ske med minsta möjliga intrång eller inte. Den frågan behandlas i avsnittet om miljö kvalitetsnormer.³⁴²

Frågan om vilken plats som är lämpligast regleras genom flera olika rättsliga verktyg. Som princip betraktad är den först och främst reglerad genom hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel. 2 kap. 6 § MB föreskriver att för "en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön". Bestämmelsen inkluderades redan i form av lokaliseringsregeln vid införandet av miljöskyddslagen. I förarbetena

³⁴¹ Se Hedlund, Tina, Israelsson, Gunhild, och Olofsson, Erik (2014). *Fiskodlingspotential i tio Jämtländska regleringsmagasin*.

³⁴² Se avsnitt 4.2.6.

till införandet använde man som exempel en fabrik i närheten av en vattenförekomst, även efter att alla skyddsåtgärder vidtagits, kunde verka vattenförorenande och att domstolen i sådana fall även borde ha möjlighet att ta hänsyn till bättre förläggningssmöjligheter men fann även att valet av förläggningsplats borde spela en väsentlig roll även vid bedömning av verksamheter som kunde medföra luftförorening, buller och dylikt.³⁴³

Kravet innebär att en så optimal plats som möjligt ska väljas med hänsyn till såväl ändamålet med verksamheten som för intresset för miljö och hälsa.³⁴⁴ Lokaliseringsprincipen, liksom övriga hänsynsregler i 2 kap. 2–5 §§ och 6 § första stycket MB, saknar tröskelvärde. Det innebär att den föreslagna platsen kan medföra mycket omfattande skada på hälsa och miljö och fortfarande anses vara den mest lämpliga. I ett sådant fall aktualiseras istället användningen av stoppregeln i 2 kap. 9 § MB. Som för alla preventiva hänsynsregler ska en skälighetsavvägning göras där kravet tillsammans med övriga skyddsåtgärder endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Särskild hänsyn ska tas till nyttan av skyddsåtgärderna jämfört med dess kostnader. Detta innebär att även om bestämmelsen gäller vid omprövning av existerande verksamheter anses det sällan skäligen att omlokalisera hela verksamheter då det ofta innefattar omfattande kostnader för verksamhetsutövaren.

Vidare ligger bevisbördan hos verksamhetsutövaren och det är det upp till denna att visa att den valda platsen utgör just bästa möjliga. Av detta följer att alternativa platser måste undersökas och jämföras. I praxis har en otillräcklig utredning i frågan ofta utgjort grund till avslag för tillståndsansökningar.³⁴⁵ Gränsdragningen för när en utredning är att anses som tillräcklig i fråga om lokaliseringen är i praktiken svår. För vissa typer av verksamheter är det möjligt att undersöka alla eller en stor del av de platser som skulle aktualiseras för att uppnå ändamålet, till exempel vid

³⁴³ Se prop. 1969:28, s. 211f.

³⁴⁴ Se prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*

³⁴⁵ Se Michanek och Zetterberg (2021), s. 135f.

utvinning av vissa material som inte är vanligt förekommande.³⁴⁶ Detta är dock inte ett alternativ i de allra flesta fall. Exempelvis innebär ändamålet med en fiskodling att verksamheten skulle kunna förläggas på så många platser att en redovisning av konsekvenserna på de olika platserna inte är möjlig för samtliga eller ens en väsentlig del av de möjliga lokaliseringarna. Verksamhetsutövaren får istället göra troligt att det är den optimala platsen, en bedömning som kan anta skepnaden av en allmän lämplighetsbedömning snarare än en komparativ sådan.³⁴⁷ I bedömningen om lokaliseringsutredningens tillräcklighet tas hänsyn även till verksamhetens påverkan där verksamheter med större påverkan föranleder högre krav på utredningen.

Lokaliseringsprincipen är inte den enda regleringsmekanismen på plats för att reglera val av plats. Bland de övriga mekanismerna märks främst hushållningsbestämmelserna och den fysiska planeringen. Kommunerna tilldelades vid 1907 års införande av en stadsplanelag (1907:67) planmonopol vilket stärktes genom 1947 års byggnadslag (1947:385) då kommunerna fick rätt att bestämma var, när och hur bebyggelse skulle tillkomma eller förändras.

Sedan 1930-talet hade dock en planhushållningsdebatt pågått rörande i vilken mån statligt inflytande skulle användas för att tillförsäkra ett välfärdssamhälle för alla. Värderingen av olika naturintressen på riksnivå kunde avvika betydligt från den på lokal eller regional nivå till följd av

³⁴⁶ Se exempelvis dom M 350–09 från miljööverdomstolen, ett av många avgöranden i det s.k. Bungemålet, där domstolen konstaterade att det saknades realistiska alternativ och en prövning enligt lokaliseringsprincipen således inte var möjlig.

³⁴⁷ I fråga om verksamheter där annan lokalisering av praktiska anledningar inte är aktuell eftersom man vill nyttja en särskild naturresurs, till exempel om man vill ha verksamheten i anslutning till sitt hem eller en annan verksamhet, är lokaliseringsprincipen inte undantagen, men bristen på alternativa lokaliseringar ska beaktas, se prop. 1997/98:45 del 1, s. 219. För sådana fall torde tillämpningen av en allmän lämplighetsbedömning vara nödgad.

skillnader i tillgång och efterfrågan. Arbetet med en översiktlig *fysisk riksplanering* inleddes därför i syfte att kartlägga önskemål som skilda verksamheter på lång sikt kan komma att rikta mot mark- och vattenområden samt i den mån motiverat av rikets intresse dra upp riktlinjer för hushållningen av naturresurser.³⁴⁸ Till följd av osäkerhet kring riksplaneringens rättsliga status och upplevelsen av en bristande enhetlighet i tillämpningen infördes ändringar i samband med införandet av 1987 års plan- och bygglag (1987:10) då även en naturresurslag (1987:12) introducerades. Införandet innebar en för olika lagar gemensam grund för avgörandet av konkurrensfrågor i samband med beslut som rörde resursanvändning. Vid införandet av miljöbalken överfördes naturresurslagens materiella regler i andra och tredje kapitlet till stora delar i befintligt skick och återfinns i balkens tredje och fjärde kapitel.

Redan vid införandet i naturresurslagen begränsades tillämpningen av hushållningsbestämmelserna till ny eller ändrad användning av mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Bestämmelserna skulle således inte innebära ingripande mot pågående användning.³⁴⁹ Sedan 2007 regleras tillämpligheten av hushållningsbestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket MB och föreskriver inom ramen för vilka prövningar bestämmelserna ska tillämpas.³⁵⁰ I paragrafen stadgas att hushållningsbestämmelserna endast ska tillämpas vid prövning i de fall som gäller ändrad användning av mark- och vattenområden. Tillämpning vid prövning utanför miljöbalkens område regleras i respektive speciallagstiftning.³⁵¹

³⁴⁸ Se SOU 1971:75. *Hushållning med mark och vatten*, s. 23.

³⁴⁹ Se prop. 1985/86:3. *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 14f.

³⁵⁰ Vid miljöbalkens införande återfanns tillämpningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § MB, men 2007 flyttades paragrafen och i samband med detta utökades hushållningsbestämmelsernas användningsområde till att även innefatta prövning av anmälningspliktiga verksamheter.

³⁵¹ En uppräknning av speciallagstiftning där hushållningsbestämmelserna skulle tillämpas togs bort i samband med upphävandet av 1 kap. 2 § MB då special-

I hushållningsbestämmelserna anges vilka allmänna intressen som särskilt beaktas vid avvägningar för att en god hushållning med mark- och vattenområden ska uppnås. De allmänna intressen som ska komma i förgrunden är sådana som anses ha central betydelse för att trygga en hållbar användning av naturresurserna i Sverige samtidigt som ett ändamålsenligt samhällsbyggande främjas. I första hand är bestämmelserna avvägningsregler då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska utgångspunkter. Bestämmelserna syftar till att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges prioritet framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras.³⁵²

För att de allmänt hållna reglerna ska få avsedd verkan krävs ett system utvecklat för att integrera bestämmelserna. Den fysiska planering som bedrivs hos kommunerna i samarbete med statliga myndigheter ska ge underlag för tillämpningen och beträffande mark- och vattenfrågor av riksintresse har i allt väsentligt kommit till uttryck i den kommunala översiktsplaneringen och kommunernas fysiska planer kommer även i fortsättningen att vara en av de mest betydelsefulla källorna för att bedöma frågor om lämplig mark- och vattenanvändning i konkreta ärenden. Centrala myndigheter ska, efter samråd med Boverket samt länsstyrelser och andra myndigheter, lämna uppgifter om områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Vattenbruket som ett allmänt intresse finns reglerat i 3 kap. 5 § MB. Enligt förarbetena syftar uttrycket vattenbruk i paragrafen till "biologisk produktion i vattenområden i form bland annat av odling av musslor och fisk".³⁵³ Det allmänna intresset för vattenbruket inkluderades redan vid

lagarna innehåller självständiga bestämmelser om bestämmelsernas tillämplighet, se prop. 2005/06:182, s. 125.

³⁵² Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 28f.

³⁵³ Se *ibid.*, s. 32.

naturresurslagens införande då det på sikt ansågs kunna få betydelse för ekonomin och sysselsättningen. Särskilt framhölls styrgruppen för vattenbruk och dess arbete med frågan. Näringen befanns vara under utveckling och det ansågs angeläget att berörda myndigheter särskilt uppmärksammade dess behov av skydd enligt bestämmelsen.³⁵⁴

Som intresse betraktat så ska mark- och vattenområden som har betydelse för vattenbruket enligt bestämmelsen "så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra" näringens bedrivande. Skyddet är i sammanhanget svagt då det inte utgör ett riksintresse som ska skyddas utan benämns istället som ett *allmänt intresse*. Då vattenbruket främst är av lokalt och regionalt intresse har det inte ansetts utgöra ett riksintresse.³⁵⁵ Av samma anledning har exempelvis jordbruket inte heller pekats ut som ett riksintresse. Framförallt är avsikten med detta skydd att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, till exempel med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Dock får enbart ekonomiska hänsynstaganden inte äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning visar att detta skulle främja en från allmän synpunkt god hushållning i enlighet med hushållningsbestämmelsernas syfte.³⁵⁶ Vidare innebär det skydd som uttrycket *så långt möjligt* medför att motstående intressen ska beaktas vid bedömning av alternativa lokaliseringar och företagare kan få vidkännas ökade kostnader för alternativ lokalisering till följd av intresset.³⁵⁷

³⁵⁴ Se prop. 1985/86:3, s. 60ff.

³⁵⁵ Vattenbrukets betydelse utreddes senast i samband med riksintresseutredningen och man fann då att mark- och vattenområden som har betydelse för vattenbruket inte kunde vara av riksintresse, se SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling - Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*, s. 441.

³⁵⁶ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 30.

³⁵⁷ Se prop. 1985/86:3, s. 61.

I praktiken råder det oklarheter rörande tillämpningen av skyddet. Den huvudsakliga fokuseringen har legat på tillämpningen av områden av riksintressen och varken i praxis eller i doktrin finns någon beskrivning av hur skyddet ska utövas. När riksintresseutredningen utredde begreppet framfördes det att i en bokstavlig tolkning innebar det att man enbart får gå förbi ett sådant skydd efter att man vidtagit alla andra möjliga åtgärder eller sett över andra möjliga alternativ men man fann att det inte är så begreppet har använts eller uppfattats av gemene man.³⁵⁸ För det allmänna innebär skyddet att det till skillnad från riksintressena saknas en central myndighet som pekar ut områden som utifrån ett statligt perspektiv är intressanta för vattenbruk. Då det är en lokal angelägenhet är det istället upp till kommunerna att i sin planering ta hänsyn till sådana intressen. I riksintresseutredningen fann man att sådana intressen inte alltid redovisades i den kommunala planeringen och pekade på den utvecklade kunskapsförsörjningen och oklarheter i målen som viktiga anledningar.³⁵⁹ Avsaknaden av redovisning i den kommunala planeringen gäller i stor utsträckning även vattenbruket.³⁶⁰

Även om lokaliseringen sällan är den centrala frågan vid tillståndsprövning för fiskodling har den varit föremål för prövning i de högre instanserna under de senaste åren vid de fyra fiskodlingsdomarna 2017.³⁶¹ I den samlade bedömningen pekade MÖD på flera olika grunder för avslag däribland lokaliseringen, även om verksamheterna var redan existerande och det är oklart huruvida det skulle kunna vara fråga om

³⁵⁸ Se SOU 2015:99, s. 274.

³⁵⁹ Se *ibid.*, s. 384f.

³⁶⁰ Förekomsten av vattenbruk i den kommunala planeringen utgjorde ett mål i handlingsplanen för vattenbruk 2012–2020. Vid uppdateringen av planen kunde det dock konstateras åtgärderna i handlingsplanen inte gett några resultat och att det fortfarande var få kommuner som pekat ut lämpliga områden i sina översiktsplaner, se Jordbruksverket & Havs- och vattenmyndigheten. *Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026*, s. 10.

³⁶¹ För bakgrunden i målen, se avsnittet ovan.

ändrad mark- eller vattenanvändning. Domstolen pekade på de ogynnsamma recipientförutsättningarna. I domskälen hade dock frågan utifrån lokalisering inte behandlats i övrigt och det får sägas vara oklart huruvida det fanns skälig grund att neka tillstånd utifrån lokaliseringsprincipen.³⁶²

Till sist bör även havsplaneringen beröras i korthet. Planeringen följer av EU:s havsplaneringsdirektiv³⁶³ som beslutades i juli 2014 och som föreskriver att medlemsstaternas havsområden ska genomgå fysisk planering. Medlemsstaterna ska sträva efter att bidra hållbar utveckling till vattenbruket som sektor genom havsplanering (art. 5.2) och vattenbruksområden listas som tänkbara intressen att beakta i planeringen (art. 8.2). I planeringsområdet ingår Sveriges ekonomiska zon och de områden som inte ingår i fastigheter i svenskt territorialhav utanför de särskilda avgränsningslinjerna, en nautisk mil räknat från baslinjerna.³⁶⁴ I december 2019 skickade Havs- och vattenmyndigheten till regeringen förslag till havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet. I förslagen till de svenska havsplanerna redovisas inga specifikt avgränsade områden avsedda för vattenbruk. Istället syftar de till att i ett inledande skede skapa beredskap för vattenbruk.³⁶⁵ Huvudanledningen till att redovisning av specifikt avgränsade områden saknas är att vattenbruk inte för närvarande bedrivs inom havsplaneområdet,³⁶⁶ s.k. *off-shore-odlingar*.

4.2.6 Miljökvalitetsnormer för vatten

Miljökvalitetsnormer är regler som utgörs av mätbara värden med miljö-tillståndet i fokus. Till skillnad från hänsynsreglerna tar miljökvalitetsnormerna inte sin utgångspunkt i att i möjligaste mån begränsa aktörens miljöpåverkan utan ämnar istället begränsa miljöpåverkan utifrån ett

³⁶² Se M 8673–15, M 8882–15, M 2620–16 och M 8374–15.

³⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

³⁶⁴ Se artikel 2.1 havsplaneringsdirektivet och 4 kap. 10 § MB.

³⁶⁵ Se Havs- och vattenmyndigheten (2019), s. 55f.

³⁶⁶ Se *ibid.*, s. 224.

reaktörsperspektiv, dvs. naturen och människans hälsa som utgångspunkt i beräkning av den mänskliga påverkans yttersta gräns.

Miljökvalitetsnormer som styrmedel finns reglerat i 5 kap. MB där de uttrycks i form av gränsvärdesnormer, målsättningsnormer, indikativa normer och s.k. "andra normer" som följer av medlemskapet i EU. Normerna är inte riktade mot enskilda verksamheter och utgör inte handlingsregler för verksamhetsutövare. Ansvaret för att normerna följs ligger istället på myndigheter och kommuner som ska sträva efter att normerna följs inom ramen för sitt arbete. Verksamheters miljöpåverkan ställs mot aktuella miljökvalitetsnormer och normerna påverkar därmed tillstånd inkl. tillåtlighet och villkor samt tillsyn för vattenbrukare. Miljökvalitetsnormer tillämpliga för vattenbrukare utgörs främst av normerna som följer av ramvattendirektivet³⁶⁷.

Ramvattendirektivet syftar till att upprätta en ram för skyddet och förvaltningen av unionens inlandsvatten, vatten i övergångszon, grundvatten samt kustvatten upp till en sjömil från kustbaslinjen. Till skillnad från tidigare reglering av vatten är direktivet tänkt att ha en holistisk utgångspunkt och förvaltningen sker därför utifrån avrinningsområde. Direktivet är bindande avseende resultatet som ska uppnås och i många avseenden form och tillvägagångssätt men genomförandet överlämnas till medlemsstaten. Direktivets målsättning ska således *operationaliseras* genom att konkretiseras i flera steg.³⁶⁸ För övriga nationella marina vatten, från

³⁶⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

³⁶⁸ Se Gipperth, Lena. *Ramdirektivet för vatten - ett framsteg för skyddet av unionens vattenresurser?* ur Basse, Ellen Margrethe, Ebbesson, Jonas och Michanek, Gabriel (red.). *Fågelperspektiv på rättsordningen - vänbok till Staffan Westerlund*, (2001).

ramvattendirektivets upphörande till den yttersta gränsen för Sveriges ekonomiska zon, är istället havsmiljödirektivet³⁶⁹ tillämpligt.

De grundläggande skyldigheterna i ramvattendirektivet avseende ytvatten formuleras i artikel 4.1 a i) och ii) och föreskriver att medlemsstaterna ska *genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster* samt att *skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster* för att uppnå god kemisk och ekologisk status senast 2015³⁷⁰. Undantag från kraven finns för konstgjorda eller kraftigt modifierade ytvattenförekomster där förekomsten istället ska uppnå god ekologisk potential samt god kemisk ytvattenstatus i enlighet med art. 4.1 a iii. Ytterligare undantag återfinns i artikel 4.7 och avser situationen då god ekologisk ytvattenstatus (respektive god ekologisk potential) inte uppnås eller att en försämring av ytvattenstatusen inte förebyggs, till följd av *nya modifieringar i en vattenförekomsts fysiska karaktistika* eller *en följd av nya hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter*. Undantaget förutsätter dock att särskilda villkor uppfylls. Villkoren innebär att alla genomförbara åtgärder måste vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status, skälen för undantaget anges särskilt och förklaras i förvaltningsplanen, undantaget är ett allmänintresse av större vikt, och/eller fördelarna för miljön och samhället med att uppnå målen inte uppväger fördelarna för människors hälsa, för vidmakthållandet av människors säkerhet eller för en hållbar utveckling samt att de nyttiga mål som undantaget medför inte kan uppnås på något annat sätt som skulle vara ett betydligt bättre alternativ för miljön.

Målet *god kemisk status* preciseras i gränsvärden som regleras i direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område medan gränsvärden för uppnåendet av målet *god ekologisk status* istället

³⁶⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)

³⁷⁰ Tidsfristen kan förlängas till år 2021 eller 2027 enligt artikel 4.4.

fastställs på nationell nivå för respektive medlemsstat. Sverige har preciserat god ekologisk status i ekologiska miljökvalitetsnormer genom Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten. Kvalitetsfaktorerna är uppdelade i *biologiska kvalitetsfaktorer* och *fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorer*. De biologiska kvalitetsfaktorerna kan exempelvis utgöras av täthet av en viss fiskart medan fysikaliskt-kemiska kvalitetsfaktorer används som stöd till de biologiska kvalitetsfaktorerna och kan exempelvis utgöras av näringsämnen och försurning.³⁷¹ Klassificeringen av ekologisk status för en vattenförekomst ska anges som det lägsta av värdena för resultaten av den biologiska och fysikalisk-kemiska övervakningen avseende relevanta kvalitetsfaktorer,³⁷² den s.k. *one out all out*-regeln. Återkommande förvaltningsplaner ska tas fram för varje vattendistrikt,³⁷³ som antas för sexårsperioder, och ska innehålla bland annat åtgärdsprogram som anger vad som behöver göras inom perioden.

Redan vid direktivets implementering i Sverige var frågan om förbud mot försämring av ytvattenkvaliteten i direktivet omdiskuterad. De svenska vattenmyndigheterna var länge av den åsikten att detta utgjorde ett självständigt kvalitetskrav, inte enbart ett övergripande mål, och således skulle en förbättring i ett större vattenområde inte möjliggöra en negativ påverkan i en del av området, till exempel en fiskodling, om en försämring aktualiseras. När väl beslut skulle tas av vattendelegationerna fann man dock att icke-försämringskravet inte skulle utgöra ett självständigt kvalitetskrav utan istället ses som en integrerad del av gällande miljökvalitetsnormer. Detta medförde att försämring tilläts så länge den ej innebar en risk för försämring av en vattenförekomsts sammantagna

³⁷¹ Se Michanek, Gabriel. *Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämras eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras - analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13*, JP Infonet (2015).

³⁷² Se avsnitt 1.4.2 i bilaga V till ramvattendirektivet.

³⁷³ Sverige är indelat i fem vattendistrikt: Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet.

statusklassificering.³⁷⁴ En mer unionsrättsligt trogen implementering föreföll allt för långtgående. Kritiken var inte enbart inhemsk utan föranledde även EU-kommissionen att inleda ett överträdelseärende till följd av det otillräckliga genomförandet av direktivet.

Frågan ställdes på sin spets i den s.k. *Weserdomen*.³⁷⁵ I domen fastslår EU-domstolen att medlemsstaterna är skyldiga att inte ge tillstånd till enskilda projekt som riskerar att orsaka en försämring av en ytvattenförekomsts status eller att äventyra uppnående av god status vid den tidpunkt när statusen senast ska vara uppnådd. Vidare fann domstolen att det ska *anses föreligga en "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst [...] så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna [...] försämras med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet*. Domen stod i motsats till den svenska implementeringen. Således förutspåddes domen ha stor påverkan på den svenska rättstillämpningen och föranleda förändring i den svenska lagstiftningen.³⁷⁶

I 2017 års fyra vattenbruksdomar från MÖD prövades för första gången rättstillämpningen av *Weserdomen* av högsta instans i förhållande till vattenbruket. Förutsättningarna i de fyra fallen var snarlika och domstolen resonerade således mycket snarlikt, mestadels identiskt, i de olika målen. Det följande utgår från ett av målen, MÖD 2017:22, om inte annat anges.

I målet ansökte bolaget om beviljat tillstånd för odling av fisk i öppna nätkassar i Omnefjärden med en maximal årlig foderförbrukning om 700 ton fiskfoder med villkor om högsta tillåtna utsläpp av 3 200 kg totalfosfor och 28 000 kg totalkväve per år. Ansökan avsåg en utvidgning av pågående

³⁷⁴ Se Gipperth, Lena och Ekelund-Entson, Martina. *Mot samma mål? Implementering av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien* (2010), s. 32.

³⁷⁵ Mål C-461/13 den 22 augusti 2013: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. mot Förbundsrepubliken Tyskland.

³⁷⁶ Se Michanek (2015).

verksamhet som hade erhållit ett tioårigt tillstånd 2004. Vid prövningen hade bolaget erhållit tillstånd från miljöprövningsdelegationen men detta begränsades av mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt till 500 ton årlig foderförbrukning i drygt sex år.

Vid prövningen i mark- och miljödomstolen diskuterade domstolen i stor utsträckning de bakomliggande omständigheter som skapade osäkerhet kring bedömningen av statusen i den berörda vattenförekomsten, både i fråga om lokal påverkan och påverkan på vattenförekomsten i stort. Vattenförekomsten var i ett gränsområde mellan näringsfattigt vatten och vatten som uppvisade övergödningssymptom och den ekologiska statusen låg i gränslandet mellan måttlig och god status. Således befann sig vattenförekomsten i ett känsligt läge både juridiskt och biologiskt.

Man fann även att det förelåg osäkerhet i själva bedömningen. De mätningar som presenterats var inte helt jämförbara och variationer över tid kunde till viss del förklaras av s.k. mellanårsvariationer. Vissa specifika kvalitetsfaktorer var det inte möjligt att få fram tillräckliga data för att göra en bedömning helt enkelt på grund av att referensarter för bedömning av den ekologiska statusen inte kunnat påträffas eller nästan helt försvunnit från vattenförekomsten. Således var det svårt att avgöra vilken påverkan utsläppet av näringsämnen skulle innebära. Till följd av osäkerheterna i bedömningen, och därmed risken till försämring av minst en av kvalitetsfaktorerna eller äventyrandet av uppnåendet av god status, tillsammans med den teknik som valts och de ogynnsamma recipientförutsättningarna i fallen fann domstolen att verksamheten inte var tillätlig.

I ett av de fyra målen, MÖD 2017:21, beviljades tillstånd för en liknande verksamhet. I målet var dock MÖD begränsat ifråga om prövningsram då endast bolaget överklagat miljöprövningsdelegationens beslut. Prövningen avsåg således endast verksamhetens omfattning. Till följd av detta beviljades tillstånd men endast med 550 ton foderförbrukning per år – den lägsta möjliga omfattningen inom prövningsramen.

Det var dock inte tillräckligt att det utvecklats en praxis förenlig med direktivet utan den otillräckliga implementeringen av direktivet föranledde senare även ändringar i miljöbalken för att tydliggöra vilken rättsverkan som miljökvalitetsnormer för vatten ska ha när verksamheter och åtgärder miljöprövas. Den svenska lagstiftningen behövde innehålla ett uttryckligt förbud mot att tillåta nya verksamheter och åtgärder som innebär att vattnets status försämras på ett sätt som inte är förenligt med EU-rätten.³⁷⁷ Då Weserdomen endast avsåg miljökvalitetsnormer för vatten skiljdes dessa från miljökvalitetsnormer för annat än vatten i lagstiftningen. Ändringarna genomfördes genom en ny lydelse i 5 kap. 4 § MB som uttryckligen förbjuder myndigheter att tillåta verksamheter som försämrar eller *äventyrar* en vattenmiljös status eller potential. För miljökvalitetsnormer för annat än vatten definierades kravet istället i 5 kap. 5 § MB.

Uttrycket *äventyra*, tidigare främmande för den svenska miljöretten, väckte vid införandet många frågor. Flera remissinstanser kritiserade ordalydelsen då osäkerhet rådde kring ordets innebörd.³⁷⁸ Lydelsen är hämtad från EU-rätten och användes på ett motsvarande vis av EU-domstolen i Weserdomen. För att undvika otillräcklig implementering valde lagstiftaren således att återge det uttryck som används i EU-rätten ordagrant.³⁷⁹ Vidare uttalades en farhåga om att ordet *äventyra* kunde vara allt för restriktivt där varje risk för försämring skulle ligga till grund för nekat tillstånd. I propositionen tydliggörs det att de nya bestämmelserna inte ämnar medföra att tillstånd nekas i större utsträckningen än tidigare. Däremot ska tillståndsvillkor användas i större utsträckning för att undvika ett äventyrande eller en otillåten försämring.³⁸⁰

³⁷⁷ Se prop. 2017/18:243. *Vattenmiljö och vattenkraft*, s. 143.

³⁷⁸ Se *ibid.*, s. 144.

³⁷⁹ Se *ibid.*, s. 145.

³⁸⁰ Se *ibid.*, s. 144f.

Var gränsen går för vad som utgör en hanterlig risk enligt de nya reglerna kommer att vara osäkert tills de nya reglerna blir föremål för rättstillämpning. Medan regeringen bemött kritik avseende risken för att den nya lagstiftningen blir allt för restriktiv diskuteras inte motsatsen i propositionen. *Äventyra* beskrivs som att medvetet ta en så stor risk att den inte kan betraktas som acceptabel och synonymer som tas upp i propositionen är *hasard, högt spel, vågspel* och *chanstagande*.³⁸¹ Motsatsen till detta, dvs. då det inte är fråga om hasard, högt spel, vågspel eller chanstagande, skulle kunna ses som mindre restriktivt än tidigare rättspraxis och således föranleda en mindre restriktiv tillämpning än vad som varit aktuellt efter Weserdomen. En sådan tillämpning måste dock fortfarande vara förenlig med EU-rätten och vad som föreskrivs i ramvattendirektivet.

4.2.7 Kompensation

En annan möjlighet till att begränsa vattenbrukets miljöpåverkan är kompensation. Inom vattenbruket diskuteras i regel två olika former av kompensation. Den ena utgörs av odling av framförallt lax och havsvandrande öring som åtgärd för att kompensera fisket för bortfallet i samband med utbyggnad av vattenkraften. Kompensationen i sådana fall utförs således för att kompensera förlorade naturvärden. I det följande kommer dock den andra formen av kompensation, den som syftar till att kompensera för utsläpp, att förklaras och diskuteras.

Att anlägga en större fiskodling med utsläpp i en vattenförekomst innebär i regel ett stort punktutsläpp, även vid partiell rening. Det innebär att det är svårt att finna vattenförekomster där fiskodling av större omfattning skulle vara tillätlig då utsläppet har stor påverkan på möjligheten att uppnå god status i enlighet med gällande miljökvalitetsnormer. Ett potentiellt verktyg som lyfts fram är att i vidare mån tillåta verksamheter under förutsättning att de kompenserar den uppstådda skadan. För näringsutsläpp från fiskodlingar skulle kompensationen utgöras av att näring fångas upp för att lindra eller undvika en nettoökning av näringsämnen

³⁸¹ Se *ibid.*, s. 145.

eller till och med genom att överkompensera skapa en nettominusning av näringsämnen.³⁸² En sådan kompensation kan ske genom att exempelvis anlägga odlingar av s.k. blå fånggrödor såsom musslor och alger som extraherar näring från vatten utan att denna behöver tillsättas. På så sätt skulle utrymme kunna skapas för ytterligare påverkan från nya verksamheter.

Kompensation som verktyg för att tillförsäkra en ekologisk uthållighet är dock inte problemfritt. Miljöfarliga verksamheters påverkan är ofta komplex och kompensationsåtgärdernas effektivitet är ofta svår att förutse, vilket innebär att kompensation som rättsligt verktyg måste användas med försiktighet. Därför har kompensation utnyttjats i en begränsad omfattning även om intresset för det har ökat under senare år.³⁸³

I Sverige finns möjligheten att utföra kompensationsåtgärder reglerat i 16 kap. 9 § tredje punkten MB. Frågan om kompensation utgör inte del av tillåtlighetsprövningen. En verksamhet som inte är tillätlig utan kompensation ska inte heller bli det med en sådan.³⁸⁴ Istället ska kompensationsmöjligheten användas för att gottgöra det intrång som verksamheten medför i skälig utsträckning i fall där skadeförebyggande åtgärder inte är tillräckliga.³⁸⁵ Detta praktiserades i MÖD 2005:5 där miljööverdomstolen prövade tillåtligheten av en odling i öppna nätkassar i Sunne kommun. Frågan om bästa möjliga teknik diskuterades inte av domstolen. Istället

³⁸² En verksamhet får inte tillåtas även om åtgärder vidtas för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter om den trots allt innebär otillåten försämring eller ett äventyrande av status eller potential, se 5 kap. 4 § första stycket MB.

³⁸³ Se Naturvårdsverket (2016). *Ekologisk kompensation*.

³⁸⁴ Jfr Laas, Kristjan. *Ekologisk kompensation och biologisk mångfald. Om behovet av rättslig utveckling och försiktighet*. Nordisk miljörettslig tidskrift, nr. 2016:2 (2016), s. 60.

³⁸⁵ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 209.

var den redan höga kvävebelastningen i Västerhavet i fokus. För att begränsa verksamhetens påverkan begränsades tillståndet i omfattning och villkor om foderkoefficient lades till men verksamhetsutövaren ålades även att anlägga våtmarker någonstans längs med avrinningsområdet för att kompensera för den ökade belastningen.

Kompensation kan således inte användas för att ersätta försiktighetsåtgärder, exempelvis ifall öppna nätkassar inte anses utgöra bästa möjliga teknik. En inte allt för enkel distinktion att göra är dock att avgöra om en viss åtgärd utgör kompensation eller ett försiktighetsmått. En utgångspunkt som har gjorts är att skilja mellan de två utifrån perspektiv där försiktighetsmått är aktörsrelaterade medan kompensation är reaktörsrelaterat.³⁸⁶ Försiktighetsmått är ämnade att undvika skadan och kompensation ämnat att väga upp för uppkommen skada. Frågan blir således: när uppkommer skadan?

Inom fiskodling aktualiseras frågan vid odling av musslor eller blå fånggrödor i syfte att väga upp för det utsläpp som verksamheten medför. Grödorna fungerar inte som ett filter på det vis att det inte hindrar utsläppet från att överhuvudtaget äga rum. Däremot finns i vissa fall möjlighet att anlägga odlingen av musslor eller blå fånggrödor i anslutning till fiskodlingen för att begränsa eller eliminera ökningen av näring både i vattenförekomsten i stort och den lokala påverkan med undantag för viss påverkan i direkt anslutning till fiskodling, exempelvis direkt under en odling i öppen nätkasse.³⁸⁷ Frågan blir således om skadan har uppkommit och sedermera återställts eller om skadan har förhindrats.

I våtmarksfallet var domstolens bedömning att det var fråga om kompensation. För detta kan avsaknaden av geografisk koppling till utsläppspunkten ha varit avgörande. Vidare diskuterades inte frågan om bästa

³⁸⁶ Se Laas, s. 60.

³⁸⁷ Se exempelvis Hedlund, Tina (2018). *Miljöeffekter - Fiskodling i öppna system*, s. 33. Fekalier och foder ansamlar sig under kassen.

möjliga teknik och frågan om distinktionen mellan försiktighetsmått och kompensation var av mindre betydelse. I övrigt saknas avgöranden i högre instanser som bringar klarhet i frågan. Ett avgörande i lägre instans av intresse är ett tillståndsbeslut från länsstyrelsens miljöprövningsdelegation i fråga om en avloppsanläggning.³⁸⁸ I prövningen yrkade verksamhetsutövaren att istället för biologisk kvävereduktion anlägga en musselodling för att föra bort kväve motsvarande den mängd som släpps ut från anläggningen, vilket prövningsmyndigheten gav tillstånd till. Musselodlingen ansågs således utgöra ett försiktighetsmått. Beslutet överklagades inte ifråga om den miljöfarliga verksamheten och har därför inte prövats i en högre instans.³⁸⁹

En annan fråga som aktualiseras är förhållandet mellan miljökvalitetsnormer och kompensation. Som nämnts ovan ska verksamheter som försämrar eller äventyrar att försämma en vattenmiljös status eller potential inte tillåtas. För att uppnå detta utan att det medför fler avslagna tillståndsansökningar anmodas det i propositionen att villkor i tillstånden i högre grad ska användas för att undvika äventyrandet eller den otillåtna försämringen. Krav som behövs för att följa en vattenkvalitetsnorm är enligt 2 kap. 7 § andra stycket MB inte föremål för den rimlighetsavvägning som uttrycks i första stycket i samma paragraf och kraven ska således ställas oavsett om de kan anses rimliga eller ej.

Villkor som omnämns i förarbetena är förutom försiktighetsmått även åtgärder för att kompensera den skada som tillåtandet medför.³⁹⁰ I bedömningen för verksamhetens tillåtlighet ligger således inte enbart dess påverkan utan även möjligheterna att faktiskt kompensera för utsläppet och därmed inte äventyra eller försvåra möjligheten att uppnå rätt kvalitet.

³⁸⁸ Tillstånd enligt miljöbalken den 2 juni 2004 (dnr 551-63313-2002)

³⁸⁹ Frågan om strandskyddsdispens för verksamheten prövades i MÖD 2007:19 men särskild dispens från strandskyddet för musselodlingar behövdes inte och frågan ansågs således redan rättskraftigt avgjord.

³⁹⁰ Se prop. 2017/18:243, s. 193f.

Kompensationen måste således väga upp för det faktiska utsläppet, inte enbart bidra till förenligheten med direktivets krav i stort. Vidare måste osäkerheten i kompensationsåtgärdens möjlighet till att framgångsrikt kompensera för utsläppet vara del i bedömningen om äventyrandet. Avsaknaden av regler, riktlinjer och prejudicerande mål i kölvattnet av Weserdomen i fråga om kompensation föranleder ett osäkert rättsläge där möjligheterna och utformningen av kompensationsåtgärder för utsläpp av närsalter i vatten inte är klar.

Kring millennieskiftet fördes det en diskussion kring användandet av s.k. *bubblor*.³⁹¹ En sådan regleringskonstruktion skulle innebära att en ny verksamhet skulle kunna påbörjas inom ett område där en miljö kvalitetsnorm överskrids förutsatt att åtgärder som förbättrar miljö kvaliteten vidtas. En sådan förbättring skulle i så fall inte endast innebära att försämringen kompenseras utan att den överkompenseras. Dessa bubblor fördes aldrig in i den svenska miljöregleringen men en liknande konstruktion fördes in i den åländska miljölagstiftningen och hade i teorin kunnat bana väg för fler fiskodlingar även om så inte tycks ha varit fallet.³⁹²

4.2.8 Utsläppsbaserade tillstånd

Ett utsläppsbaserat tillstånd skulle innebära att tillståndet istället för att begränsas avseende mängden fisk som produceras eller foder som tillsätts i odlingen skulle begränsas i omfattning utifrån hur stort utsläppet från odlingen är. I första hand skulle utsläppet av närsalter i vatten utgöra begränsning i produktionens omfattning och en verksamhet skulle då ha

³⁹¹ Se Gipperth, Lena. *Lagstiftning eller självreglering i miljö rätten*. SvJT 2001, s. 280 (2001), s. 286f. I artikeln hänvisas det även till en kommande avhandling inom ämnet av Birgitta Leyser. Någon sådan avhandling tycks enligt mina efterforskningar (ännu) inte ha publicerats.

³⁹² Se Kyrönviita, Jonas et al. *Achieving Blue Growth Post-Weser: a Study of Aquaculture Regulation in the Nordic Region*. *Journal for European environmental & planning law* 2021, nr. 3 (2021), s. 270.

tillåtelse att producera hur mycket fisk och tillföra hur mycket foder som helst så länge utsläppsvärdena inte överstigs.

Frågan kring utsläppsbaserade tillstånd för odling av fisk har under lång tid varit föremål för diskussion. Från flera håll har det förts fram som ett förslag som skulle gynna den svenska produktionen i både omfattning och effektivitet samtidigt som det inte skulle belasta miljön ytterligare. En övergång till utsläppsbaserade tillstånd för vattenbruk fördes fram som ett åtgärdsförslag redan år 2000 av en av regeringskansliet tillsatt arbetsgrupp som arbetade med vattenbruksfrågor.³⁹³ Likaså framfördes liknande förslag i arbetet med Jordbruksverkets förenklingsuppdrag som redovisades 2020.³⁹⁴ Framförallt anses det ge incitament till odlare att utveckla sina verksamheter att uppnå högre effektivitet och på så vis ge möjlighet till att uppnå en högre produktion inom ramen för sina tillstånd. En sådan konstruktion har exempelvis börjat användas i Danmark för sötvattensodlingar. I de danska bestämmelserna framkommer att krav såsom användandet av bästa möjliga teknik fortfarande tillämpas och för att säkerställa att utsläpps begränsningen åtföljs ska kontinuerliga provtagningar ske.³⁹⁵

För närvarande används inte detta vid tillståndsgivning för fiskodling i Sverige. Frågan är dock om det skulle vara möjligt inom ramen för den svenska regleringen förutsatt att viljan fanns hos en tillståndsmyndighet. För att undersöka frågan får man se på hur ett tillstånd enligt miljöbalken ska utformas och även vad en ansökan ska innehålla. Vad ett tillstånd enligt miljöbalken ska innehålla återfinns i 22 kap. 25 § MB. Paragrafen

³⁹³ Se Ds 2000:42.

³⁹⁴ Frågan diskuterades vid ett flertal gånger under arbetets gång. Frågan berördes även i korthet bland remissvaren, se Jordbruksverket. *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter* (2020), bilaga III.

³⁹⁵ Se BEK nr 1567 af 07/12/2016, Bekendtgørelse om miljøgodkendelse og samtidig sagsbehandling af ferskvandsdambrug.

listar vilka bestämmelser som i förekommande fall ska finnas med i ett tillståndsbeslut.³⁹⁶ I andra punkten anges att verksamhetens omfattning ska anges. Uppräkningen är inte uttömmande och innehåller inte heller minimikrav på vad en dom i ett ansökningsmål ska innehålla. Den är snarare att se som någon form av minneslista. Vad domen ska innehålla i varje enskilt mål måste anpassas till ansökan och de frågor som denna aktualiserar i det målet.³⁹⁷ Ett uttryck för verksamhetens omfattning bör dock förekomma i samtliga fall av fiskodling.

I ansökan ska "produktionsmängd eller liknande" anges enligt kapitlets första paragraf. Paragrafens ursprungliga lydelse var att ansökan ska innehålla "de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning". Bestämelsen var öppet skriven men skulle läsas så att verksamheten skulle beskrivas så att dess beskaffenhet och omfattning kunde bedömas.³⁹⁸ Ändringarna innebar ingen utökning av de krav som ställs på en sökande utan syftade till att klargöra gällande rätt främst till följd av Sveriges skyldigheter utifrån dåvarande IPCC-direktivet.³⁹⁹ En ansökan måste således även fortsättningsvis innehålla uppgifterna som krävs för att bedöma verksamheten eller åtgärdens art och omfattning.

Ser man till hur tillstånden faktiskt utformas anges deras omfattning inte i produktionsmängd längre utan istället i fodermängd mätt i årsförbrukning per år. Det följer av att miljöprövningsförordningen numera bestämmer prövningsnivåer för odling av fisk genom att ange foderförbrukning. Vid beslut om tillstånds omfattning används miljöprövnings-

³⁹⁶ Bestämelsen avser prövning i mark- och miljödomstol men ska även tillämpas vid ärenden som prövas av länsstyrelse eller kommunal nämnd ifråga om i första stycket punkterna 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket, se 19 kap. 5 § MB.

³⁹⁷ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 246.

³⁹⁸ Se *ibid.*, s. 236.

³⁹⁹ Se prop. 2001/02:65, s. 52.

förordningens definitioner. Detta följer inte av någon särskild bestämmelse men följer istället av att ansökningar förhåller sig till miljöprövningsförordningen i sin utformning. Den vedertagna utformningen av tillstånd innefattar således någon form av begränsning i foderförbrukning även om denna i vissa fall skulle kunna sättas högre än den initialt planerade och kombineras med utsläppsgränser för att ta höjd för möjligheten till effektivare produktion.⁴⁰⁰

4.3 Vattenverksamhet

4.3.1 Historisk översikt

Innan 1918 års vattenlag (1918:523) (ÄVL) trädde ikraft och samlade bestämmelser om vatten var lagstiftningen på området splittrad. Då vatten som resurs är viktig för mänskligheten har det länge funnits ett intresse för att reglera frågor rörande vatten. Bestämmelser om användande och dikning återfanns redan i såväl flera landskapslagar som i 1734 års byggningsbalk och under 1800-talet tillkom flera förordningar för att utvidga den vattenrättsliga regleringen. Vid ÄVL:s tillkomst fanns bestämmelser om vatten främst i 1879 års dikningslag⁴⁰¹ och 1880 års vattenförordning⁴⁰² men även i jordabalken och förordningarna om allmän farled och om allmän flottled. Regleringen indelning följde av en uppdelning i en *defensiv* del och en *lukrativ* del. Den defensiva delen omfattade bestämmelser med syfte att undanröja eller begränsa vattnets skadliga verkningar medan den lukrativa delen istället omfattade bestämmelser

⁴⁰⁰ I mark- och miljödomstolens mål M 15–20 yrkade verksamhetsutövaren i första hand på ett tillstånd utan angivande av maximal foderåtgång men istället med villkor om högsta tillåtna fosforutsläpp. Frågan behandlades inte i domskälen då domstolen med hänvisning till försiktighetsprincipen ej ansåg sig kunna tillåta en utökning av verksamheten och istället beslutade i enlighet med bolagets tredjehandsyrkande som motsvarade befintlig verksamhet enligt tidigare tillstånd. Vid prövning i MÖD fann man att domen var så oklar och ofullständig att domvillan förelåg och ärendet återförvisades till MMD för fortsatt handläggning.

⁴⁰¹ Lag om dikning och annan afledning af vatten den 20 juni 1879

⁴⁰² Förordning om jordägares rätt öfver vattnet å hand grund den 30 december 1880

avseende vattnets nyttjande.⁴⁰³ Dessa två delar ansågs så olikartade och med syften av så skiljaktig natur att det saknades skäl till att behandla delarna gemensamt.⁴⁰⁴

Det omvärderades till början av 1900-talet då arbetet med att ta fram vattenrättslig lagstiftning påbörjades. Efter mer än tio år av förarbeten kunde huvuddelen av de vattenrättsliga bestämmelserna samlas i ÄVL. Avgränsningen i vattenrätten gjordes inte längre mellan den defensiva och lukrativa delen utan istället drogs gränsen mot fiskerätten, som visserligen avsåg nyttjande av vatten men reglerades även fortsättningsvis särskilt, samt bestämmelser om vattnets förorening.⁴⁰⁵ ÄVL:s reglering var betydligt mer omfattande än tidigare vattenrättslig reglering. Lagens tillkomst kunde till stor del härledas till vattenkraftsindustrins krav på lagstiftning anpassad till vattenkraftens utbyggnad och medförde följaktligen en utvidgning av rätten att bygga i vatten.⁴⁰⁶ För prövning av frågor avseende vattenbyggnadsrätt och dess förhållande till motstående intressen användes en förprövning. Det infördes även särskilda vattendomstolar för behandling av vattenmål avseende såväl ansökningsmål som stämningmål.

Lagen skulle vara gällande i drygt sextio år och genomgå flertalet förändringar under tiden. Bland annat infördes det 1941 bestämmelser om åtgärder mot vattenförorening, senare ersatta av regler i 1969 års miljöskyddslag.⁴⁰⁷ Vattenlagens regler för byggande i vatten var tillämpliga för vatten-

⁴⁰³ Se *Betänkande med förslag till vattenlag m.m.*, s. 149f.

⁴⁰⁴ Se *ibid.*, s. 152.

⁴⁰⁵ Se prop. 1918:128. *Kungl. Maj:ts nådiga proposition till riksdagen med förslag till vattenlag m.m.*, s. 135.

⁴⁰⁶ Se *ibid.*, s. 256f. Bland annat infördes en första båtnadsregel som tillät byggnation i vatten trots skada på annans egendom förutsatt att nyttan byggnaden uppgick till dubbelt mot skadan. Detta kompletterades med bestämmelser om ersättning för sådan skada.

⁴⁰⁷ Se även avsnitt 4.2.1.1.

bruk och tillståndsplikt förelåg om det ansågs sannolikt att verksamheten skulle orsaka skada för allmän eller enskild rätt. Det ansågs råda en stor osäkerhet kring tillståndspliktens omfattning.⁴⁰⁸ Följaktligen var antalet ansökningar om tillstånd för vattenbruk enligt ÄVL begränsade eller t.o.m. obefintliga.⁴⁰⁹

Under 1970-talet genomfördes en omfattande genomsyn av den svenska vattenlagstiftningen,⁴¹⁰ vilket sedermera även ledde till en ny vattenlag (1983:291) (VL) som trädde ikraft 1 januari 1984. I lagens fjärde kapitel angavs tillståndsplikt för samtliga vattenföretag som huvudregel med undantag för bland annat vattenföretag där det var uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadades. I förhållande till regleringen i ÄVL skärptes därmed tillståndsplikten för att möjliggöra utvidgade kontrollmöjligheter bland annat i fråga om planer för markanvändning och ur allmän planeringssynpunkt.⁴¹¹ Bestämmelsen var allmänt utformad. Lagen innehöll därför ingen särskild reglering för vattenbruk utan vattenbruk ansågs utgöra vattenanläggning om den var uppförd inom ett vattenområde. Tillståndsplikten togs dock bort för odling av fisk, musslor och kräftdjur från och med 1 januari 1985 genom en särskild undantagsbestämmelse i 4 kap. 1 a § VL. Ändringen gjordes i syfte att uppnå en mer rationell prövning i fall där flera lagar kunde vara tillämpliga. Den lagtekniska lösningen blev då att undanta vissa verksamheter från prövning i de fall där detta skulle innebära prövning av samma eller liknande frågor enligt flera lagar, s.k. dubbelprövning, och denna ansågs onödig.⁴¹²

⁴⁰⁸ Se Strömberg, Rolf. *Vattenlagen med kommentar* (1984), s. 69.

⁴⁰⁹ Se Styrgruppen för vattenbruk. Arbetsgruppen för juridiska frågor. *Får jag lov? - vattenbrukets juridik: rapport från Arbetsgruppen för juridiska frågor inom Styrgruppen för vattenbruk* (1982), s. 27.

⁴¹⁰ Se SOU 1970:40 - Revision av vattenlagen (del 1), SOU 1972:14 (del 2), SOU 1973:31 (del 3) och SOU 1977:27 (del 4).

⁴¹¹ Se Strömberg (1984). s. 69.

⁴¹² Se prop. 1984/85:10. *om ändring i miljöskyddslagen (1969:387), m. m.*, s. 21.

När de centrala lagarna inom hälsoskydds- och miljöområdet skulle samlas till en miljöbalk var vattenlagen i det ursprungliga förslaget inte en av dessa lagar.⁴¹³ Då den nya utredningen och sedermera propositionen som skulle leda till miljöbalken presenterades fanns vattenlagens regler med i framförallt balkens 11 kap. men införlivandet av den vattenrättsliga regleringen ifrågasattes av flera instanser.⁴¹⁴ Ett flertal regler i 1983 års vattenlag passade inte in i miljöbalkens regelsystem och därför infördes även lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet där frågor om samfälligheter och avgifter och rådighet regleras. Miljöbalkens regler för vattenverksamheter utreddes i vattenverksamhetsutredningen som lämnade sitt slutbetänkande, *I vått och torrt*, 2014. I utredningen presenteras förslag på omfattande förändringar inom vattenrättens område men de förändringar som genomfördes i 11 kap. MB avsåg främst vattenkraften.

4.3.2 Tillstånd och tillsyn

Bestämmelserna i miljöbalkens 11 kap. är tillämpliga för vattenverksamheter.⁴¹⁵ Enligt definitionen i kapitlets tredje paragraf omfattas uppförande, ändring, lagning eller utrivning av anläggningar i vatten samt bortledning av vatten, s.k. vattentäkt. Definitionen omfattar således nästan alla fiskodlingar. För att få bedriva en vattenverksamhet krävs att verksamhetsutövaren har rådighet över det område där verksamheten ska bedrivas. Vid tillståndsprövningen utgör därför frågan om rådighet en processförutsättning.

Enligt huvudregeln i 9 § är all vattenverksamhet tillståndspliktig om inte annat är föreskrivet men 11 § innehåller vissa särskilda undantag från

⁴¹³ Se SOU 1993:27 och prop. 1994/95:10, senare tillbakadragna (se avsnitt 4.2.1.3).

⁴¹⁴ Se Michanek och Zetterberg (2021), s. 345, med hänvisning till prop. 1997/98:45, del 1, s. 363 ff. och del 2, s. 447 (lagrådet).

⁴¹⁵ Allmänna frågor om miljöbalkens syfte, innehåll och utformning samt allmänt om tillsynen behandlas i avsnitt 4.2.2 respektive avsnitt 4.2.4.

tillståndsskyldigheten för vattenverksamhet som omfattar utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur. Undantagen motsvarar tidigare bestämmelserna 4 kap. 1 a § vattenlagen (VL) och fördes över oförändrade vid införandet av miljöbalken. Syftet är att åstadkomma en rationell uppdelning av förprövningspliktiga verksamheter mellan regelsystemen om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och på så vis undvika dubbelprövning.⁴¹⁶ I propositionen till 4 kap. 1 a § VL fann man att en prövning av olika tillståndsmyndigheter av i stort sett samma frågor inte kunde anses innebära ett effektivt resursutnyttjande, då samhällets resurser borde utnyttjas så effektivt som möjligt och prövningen för den enskilde inte skulle bli för kostsam och upplevas som onödigt byråkratisk. Det skulle därför strävas efter att försöka förenkla tillståndsprövningen, utan att motstående allmänna och enskilda intressen eftersätts.⁴¹⁷ Prövningen enligt miljöskyddslagen (nuvarande 9 kap. MB) ansågs vara *fullt tillräcklig*.⁴¹⁸ Noterbart är att odling av alger inte omfattas av undantaget i 11 § och omfattas därmed av huvudregeln om tillståndsplikt. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. I vattenverksamhetsförordningen (1998:1388) föreskrivs dock undantag från tillståndsplikten och för vissa vattenverksamheter krävs det istället att verksamheterna har anmälts innan de påbörjas.

I vissa fall är vattenverksamheter undantagna från både tillstånds- och anmälningsplikt. Om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena behövs varken tillstånd eller anmälan. Enligt författningstextens ordalydelse ska undantaget dock tillämpas restriktivt och bör endast vara tillämpligt på anläggningar av mindre omfattning.

⁴¹⁶ Se prop. 1997/98:45 del 2, s. 133.

⁴¹⁷ Se prop. 1984/85:10, s. 17.

⁴¹⁸ Se *ibid.*, s. 25.

Då tillståndsplikten förutom anläggningar i vatten även omfattar vattentäkter är inte samtliga fiskodlingar undantagna från provningsplikten. De nuvarande teknikerna för fiskodling skiljer sig markant från 1980-talets och formuleringen i 11 kap. 11 § MB - "tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för [...] utförande av anläggningar för odling av fisk, musslor eller kräftdjur" - skrevs med litet eller inget beaktande av system som även skulle innebära en vattentäkt och inte enbart en anläggning i vatten. Odlingssystem på land såväl som vissa odlingssystem i vatten medför täkt av vatten och omfattas således inte av undantaget. Det har i flera fall dock visat sig att provning i mark- och miljödomstolen varit önskvärd och eftersökts av verksamhetsutövaren. Då Högsta Domstolen i mycket få fall meddelar provningstillstånd vid provning enligt miljöbalken försvinner i praktiken en provningsinstans. Dessutom är ledtiderna i många fall kortare vid provning i mark- och miljödomstolen än i miljöprovning delegation. Således har ansökningsmål med mark- och miljödomstolen som första instans inneburit snabbare och mindre kostsam väg till laga-kraftvunna beslut.

Tillsyn av vattenverksamhet följer av miljöbalkens tillsynsbestämmelser som har behandlats tidigare i undersökningen.⁴¹⁹ I den mån fiskodlingen innefattar en tillståndspliktig vattenverksamhet ligger tillsynsansvaret på länsstyrelsen.⁴²⁰ Även ifråga om fiskodling som vattenverksamhet har Havs- och vattenmyndigheten tilldelats ansvar för tillsynsvägledning.

⁴¹⁹ Se avsnitt 4.2.4 och 4.2.5.

⁴²⁰ Möjlighet för delegation till kommunen finns om kommunfullmäktige begär det, se 1 kap. 18 § miljötillsynsförordningen.

4.4 Skydd av fisket

4.4.1 Historisk översikt

Regleringen av fisket i Sverige har mycket gamla anor.⁴²¹ Bestämmelser om rätten till fiske fanns redan med i olika landskapslagar på medeltiden och under första halvan av 1700-talet fick Sverige sina första nationella fiskeristadgor. Bestämmelser utgick från den nordiska rättsuppfattningen att fiske utgör ett tillbehör till fastighet.⁴²² Den första allmänna fiskelagen, som samlade regler som bestämde ägande- och nyttjanderätten till fiskevatten tillsammans med flera andra regler kring fisket, var 1766 års fiskeristadga^{423, 424}.

Den moderna fiskelagstiftningen kan dock sägas ha sin början i 1852 års fiskeristadga^{425, 426}. Stadgan behandlade i huvudsak två frågor. Den ena avsåg enskildas rätt att fiska. Det föreskrevs varje svensk invånare frihet att sig till fördel fiska på det öppna havet. Rätten att fiska var dock inskränkt. För vatten vid strandnära områden som utgjorde privat mark

⁴²¹ Den äldsta kända fiskestadgan utfärdades redan år 1450 och avsåg fisket vid Huvudskär i Gästrikland, se SOU 1939:28. *Betänkande med förslag rörande ändamålsenligt utnyttjande av kronans fiskevatten*, s. 31.

⁴²² Se SOU 1947:47. *Fiskerättskommitténs förslag till fiskelag jämte därmed sammanhängande författningar*, s. 41.

⁴²³ Kungl. Maj:ts stadga och ordning den 14 november 1766 för rikets havs-, skär-, ström- och insjöfiske.

⁴²⁴ Arbetet med en ny stadga inleddes på 1830-talet i strävan att hjälpa det bohuslänska sillfisket. Det av kommerskollegium avlämnade förslaget till förnyat reglemente för såväl i insjöar och rinnande vatten som i havet befanns dock inte lämpligt att ligga till grund för det fortsatta arbetet. Istället utarbetade civildepartementet ett nytt förslag till stadga som sedermera skulle bli 1852 års stadga, se SOU 1947:47, s. 41f.

⁴²⁵ Kungl. Maj:t ny fiskeristadga den 29 juni 1852

⁴²⁶ Se SOU 1947:47, s. 42.

ägde som huvudregel strandägaren rätten till fisket.⁴²⁷ Däremot kunde rätten att fiska kvarstå av hävd för de personer som historiskt hade fiskat vid en viss plats, s.k. sedvanefiske.⁴²⁸ I statligt ägda områden hade staten förbehållit sig rätten till fiske i de områden som ingick i statens enskilda fisken men inte förbehållit sig motsvarande rätt i de områden som ingick i allmänna kronofisken och därmed låtit boende i häradet och socknen mot avgift nyttja vattnet för fiske. Den andra frågan avsåg hushållningen. Redan på denna tid fördes diskussioner om att hushålla med resursen för ett långsiktigt nyttjande.⁴²⁹ För att inte fiskevattnen skulle utarmas fanns det bestämmelser om bland annat tillåtna redskap, begränsningar i tid för visst fiske och begränsningar avseende fiskets omfattning.

Fiskerilagstiftningen reviderades runt sekelskiftet och delades upp i två olika lagar. De förmögenhetsrättsliga bestämmelserna överfördes till särskild lag, 1896 års fiskerättslag⁴³⁰, medan de allmänna bestämmelserna sedermera samlades i 1900 års fiskeristadga⁴³¹. Denna uppdelning kvarhölls när lagstiftningen reviderades i mitten av 1900-talet.⁴³² Särskild lagstiftning kring gemensamhetsfiske, olovligt fiske, ersättning för mistad

⁴²⁷ Motsvarande regel ska ha varit gällande redan i vissa landskapslagar och de äldsta landslagar avseende sötvattensfiske men däremot mer oklart avseende havsfisket då kronan historiskt sett haft stort intresse för inkomster från saltvattensfisket, se SOU 1939:28, s. 31.

⁴²⁸ Se Westholm, Aron. *Fiskets reglering 1766-1900 ur Havet 1888*. Svärd, Marie, Johansen Lilja, Tina och Hansson, Daniel (red.) (2015). Det rådde skillnad i tillämpningen av sedvanefisket på väst- och ostkusten och det hävdvunna fisket levde kvar längre västkusten än på ostkusten.

⁴²⁹ Se *ibid.*, s. 73.

⁴³⁰ Lag (1896:42) om rätt till fiske

⁴³¹ Fiskeristadgan den 17 oktober 1900 (SFS 1900:78)

⁴³² 1896 års fiskerättslag ersattes av lag (1950:596) om rätt till fiske och 1900 års fiskeristadga ersattes av fiskeristadgan (SFS 1954:607).

fiskerätt och fisket inom vissa geografiska områden följde även under 1900-talets första hälft.⁴³³

Före 1967 behövdes ingen prövning av vattenbruk enligt fiskelagstiftningen. I samband med ändringar i lantbrukets organisation behandlades även vissa fiskerifrågor.⁴³⁴ Förekomsten av olika slag av fisk-sjukdomar härledande från fiskodlingar hade vållat betydande ekonomiska förluster. Då fiskodlingens omfattning ökat stort till följd av dess användning inom fritidsfisket ansågs den frivilliga fiskhälsokontroll, som hade genomförts sedan 1963, inte tillräcklig för att begränsa skadorna. Efter förslag från bland annat fiskeristyrelsen föreslog departementschefen för Jordbruksdepartementet införande av tillståndsplikt för fiskodling.⁴³⁵

En ändring i 13 § fiskeristadgan innebar att tillståndsplikten för utplantering och flyttning av fisk utvidgades till att även omfatta odling av fisk.⁴³⁶ Tillståndsansökan prövades i första hand av fiskeristyrelsen. Prövningen syftade bland annat till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar och utplantering av nya och olämpliga arter.⁴³⁷ I stadgan likställdes hummer, kräfta, havskräfta, räka, krabba, bläckfisk, ostron, pärlmussla, blåmussla och nejonöga med fisk vilket innebar att dessa inbegreps i uttrycket "odling av fisk" och således var odling även av dessa arter

⁴³³ Se SOU 1947:47, s. 43f.

⁴³⁴ Se prop. 1967:74. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående de nya lantbruksnämnderna organisation, m.m.*, s. 52ff.

⁴³⁵ Se prop. 1967:1. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1967/68*, bil. 11 p. G 6.

⁴³⁶ Då ändringen i 13 § inte ansågs vara av mer genomgripande art genomfördes den utan yttrande från riksdagen, se JoU 1967:18. *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:t proposition angående de nya lantbruksnämndernas organisation, m.m.*, s. 14. Se även prop. 1954:183. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fiskeristadga, m.m.*, s. 23.

⁴³⁷ Se Styrgruppen för vattenbruk. Arbetsgruppen för juridiska frågor (1982), s. 26.

tillståndspliktigt.⁴³⁸ När fiskeristadgan senare ersattes av fiskeriförordning (1982:126) återfanns motsvarande regel i 35–36 §§ men med fiskeriverket eller, vid verkets bestämmande, länsstyrelsen som tillståndsmyndighet.

Fiskerilagstiftningen kom att efterhand bli mycket omfattande. Bestämmelser rörande fiske återfanns i flera olika författningar och meddelades av såväl riksdag och regering som av Fiskeriverket och länsstyrelserna. Fiskerilagstiftningen genomgick därför en översyn för att minska antalet författningar och förenkla bestämmelserna språkligt och redaktionellt men även vissa materiella bestämmelser var föremål för översyn bland annat med anledning av anslutningen till EES-avtalet.⁴³⁹ Fiskerättslagen ersattes den 1 januari 1994 av den nu gällande fiskelagen (1993:787) och fiskeriförordningen ersattes av förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (hädanefter fiskeförordningen).

4.4.2 Fiskelagens innehåll, systematik och definitioner

Fiskelagen hör till lagstiftningen om areella näringar och behandlar, som namnet antyder, just rätten till fiske men även vården av fisket och fiskets bedrivande.⁴⁴⁰ Även om fiskelagen ersatte fiskerättslagen och fick en mer allmän benämning kvarstår i stora drag den tidigare uppdelningen. De förmögenhetsrättsliga frågorna om rätten till fiske behandlas i fiskelagen och är alltså kopplad till fastigheten.⁴⁴¹ Reglering av frågor om fiskevård och fiskets bedrivande har i hög utsträckning delegerats till regeringen. I vissa fall har normgivningen delegerats vidare till myndighet, Jordbruksverket eller Havs- och vattenmyndigheten, genom subdelegation. Fiskelagen får således viss ramlagskaraktär.

⁴³⁸ Se 1 § fiskeristadgan.

⁴³⁹ Se Ds 1992:70. *Enklare fiskebestämmelser*, s. 32. EES-avtalet innebar att man blev tvungen att lägga på de tidigare begränsningarna i utlännings fiskerätt.

⁴⁴⁰ Se prop. 1992/93:232 om fiskelag, m.m., s. 21.

⁴⁴¹ För yrkesmässigt fiske har ett licenssystem införts.

Fisk är i lagens mening de djur som kan vara föremål för fiske. Definitionen av fisk utvidgades i den nya fiskelagen. Fiskeriförordningens detaljerade uppräkningslista av arter som omfattades av bestämmelserna togs bort då den ansågs otillräcklig för att täcka allt av intresse för fiske och fiskevården och ersattes istället av beteckningen *vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur*. Enligt förslag från Fiskeriverket skulle även alger innefattas av definitionen. I regeringens proposition fann man att alger förvisso var av vital betydelse för djurlivet i vattnen och att de också utnyttjades ekonomiskt men fann att detta inte utgjorde tillräckliga skäl för att låta lagen omfatta även alger.⁴⁴² Andra djurarter som exempelvis sälar, valar m.fl. omfattas inte av lagstiftningen. Dessa är istället föremål för jakt.⁴⁴³

Lagen får en inverkan på vattenbruket i förhållande till dess effekter eller potentiella effekter för fisket och fiskevården. Med tiden har dock regleringen utvecklats till att även omfatta rena naturvårdshänsyn, särskilt avseende artskydd. Vid miljöbalkens införande var dock inte fiskelagen en av lagstiftningarna som arbetades in i den nya balken. Istället kompletterar fiskelagen miljölagstiftningen på området och tillämpas parallellt med balken.

4.4.3 Odlingstillstånd

All odling av fisk är föremål för förprovning enligt fiskelagens bestämmelser. Likt tidigare lagstiftning på området har möjligheten att meddela krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller odlas delegerats till regeringen med möjlighet till subdelegation, se 28 §. Föreskrifter om tillstånd och villkor i övrigt för odling återfinns i 2 kap. 16 § fiskeförordningen samt Jordbruksverkets föreskrifter. Enligt paragrafens första stycke krävs det tillstånd, ett s.k. odlingstillstånd, för att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat eller

⁴⁴² Se prop. 1992/93:232, s. 23f.

⁴⁴³ Se Wikland, Lars. *Fiske och fiskerätt: kommentar till fiskelagen och fiskeristadgen: aktuella lagfrågor för fritidsfisket* (1967), s. 9.

för att anlägga och driva en fiskodling.⁴⁴⁴ Det saknas angivelse när tillståndskravet blir gällande ifråga minimivå för verksamhetens omfattning varför kravet även är gällande för mindre verksamheter.

Tillstånd får inte ges för sådana arter eller stammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Prövningen omfattade tidigare även risken för spridning av smittsamma sjukdomar. Till följd av EU:s nya djurhälsolagstiftning prövas sedan år 2021 frågor om risken för smittspridning från vattenbruksanläggningar inte längre i prövningen av odlingstillståndet utan istället inom ramen för prövning enligt den särskilda lagstiftningen på området.⁴⁴⁵ Fiskeförordningen saknar detaljerade bestämmelser avseende krav för godkännande av odlingstillstånd. Istället har möjligheten att meddela detaljerade bestämmelser subdelegerats till Jordbruksverket.⁴⁴⁶

I 3 kap. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd⁴⁴⁷ återfinns detaljerade bestämmelser avseende förutsättningar för att meddela tillstånd. Odlingstillstånd får inte medges för odling i vattenområden med arter eller stammar av nationellt intresse vilket bland annat omfattar de arter som kräver noggrant skydd enligt art- och habitatdirektivet och finns upptagna i direktivets bilaga 4. Om odlingen avser arter som är främmande får tillstånd endast medges om odlingen bedrivs i en *sluten vattenbruksanläggning*. En sådan anläggning definieras som "en anläggning där vattenbruk bedrivs i ett vatten med återcirkulation av vatten och

⁴⁴⁴ Definitionen av fisk i fiskelagen innefattar även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur vilket innebär att tillståndsplikten för fiskodlingar även sträcker sig till odlingar av blötdjur och kräftdjur. Odling av fisk till följd av dom i annat beslut eller mål, till exempel vid anläggning av vattenkraftverk, är tillståndsplikten undantagen.

⁴⁴⁵ Se avsnitt 4.7.3.

⁴⁴⁶ Även Havs- och vattenmyndigheten ska ges tillfälle att yttra sig, se 2 kap. 18 §.

⁴⁴⁷ Föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2021:13) om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa

som är avskilt från naturligt vatten med hjälp av barriärer som förhindrar utsläpp av odlade exemplar och biologiskt material som kan överleva och sedan föröka sig”.⁴⁴⁸ Bestämmelsen avser dock inte sterila *polyploida organismer*⁴⁴⁹ eller de i 3 kap. 4 § andra stycket uppräknade arterna, bland annat regnbåge. En anläggning i kontakt med naturliga vatten ska för att få odlingstillstånd ha en skriftlig åtgärdsplan vid rymning.

Tillstånd meddelas av länsstyrelsen och får förenas med villkor och för en viss tid.⁴⁵⁰ Om villkoren för tillståndet inte uppfylls eller annan anledning listad i 2 kap. 17 § fiskeförordningen får tillståndet helt eller delvis återkallas. Jordbruksverket håller och förvaltar även ett centralt vattenbruksregister (CVR) med uppgifter om bland annat arter, geografiskt läge och typ av anläggning. För att upprätthålla registret ska länsstyrelsen meddela Jordbruksverket när ett odlingstillstånd har utfärdats, dragits in eller ändrats.

Tillsynen över efterlevnaden av fiskerilagstiftningen sker genom ett system av fisketillsynsmän.⁴⁵¹ Fisketillsynsmännen utövar operativ tillsyn och denna tjänstgöring utgör således myndighetsutövning. Fisketillsynsman förordnas vid behov av länsstyrelsen, se 5 kap. 2 § fiskeförordningen, och person som förordnas ska nå upp till vissa krav meddelade av Havs- och vattenmyndigheten, bland annat krav på lämplighet, ålder och särskild utbildning. Förordnandet är begränsat i tid och gäller för visst

⁴⁴⁸ Se art. 3.3 Rådets förordning (EG) nr 708/2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk

⁴⁴⁹ Definieras i art. 3.5 förordning (EG) 708/2007 som ”konstgjort framkallade tetraploidaorganismer (4N). Dessa är vattenlevande organismer där antalet kromosomer i cellerna har fördubblats med hjälp av teknik för att modifiera celler”.

⁴⁵⁰ Tillståndsbeslut överprövas enligt 60 § av Jordbruksverket som första instans (fram till 2011 var det inom Fiskeriverkets ansvarsområde). Jordbruksverkets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol och kammarrätt som sista instans.

⁴⁵¹ Havs- och vattenmyndigheten använder istället begreppet *fisketillsynsperson*.

område och med vissa befogenheter.⁴⁵² Fisketillsynsmannen ska även ha en viss uppdragsgivare, till exempel ett visst fiskevårdsområde eller en sportfiskeklubb. För arbetet med tillsynen för allmänt vatten är uppdragsgivaren istället länsstyrelsen som då anställer tillsynsmännen.

Arbetet som fisketillsynsman omfattar bland annat kontroll av att fisket sker vid rätt tid, på rätt plats och med rätt redskap. Tillsynsarbetet med fiske skiljer sig på så vis från tillsynsarbetet med vattenbruket. Således är det vanligt att tillsynen av vattenbruk genomförs av länsstyrelsen själva eller tillsammans med länsstyrelsen. Det finns ingen nationell standard för detta och organisationen av tillsynen kan därför skilja sig åt från län till län.

4.4.4 Märkning och utmärkning av vattenbruksanläggning

En angränsande fråga som aktualiseras är det hinder eller den fara vattenbruksanläggningar som används för verksamheten kan utgöra för sjötrafiken. En vattenbruksanläggning kan därför, när sjötrafiken så kräver, behöva märkas ut vid anläggningens yttre begränsningspunkter med en s.k. sjösäkerhetsanordning (SSA). Då frågan avser såväl sjötrafik som vattenbruksanläggning finns bestämmelser i såväl fiskelagstiftningen som sjötrafiklagstiftningen. Inom ramen för fiskelagen har frågan subdelegerats till Jordbruksverket för meddelande om föreskrifter.⁴⁵³ Dessa föreskrifter återfinns i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd som hänvisar vidare till tillståndsansökan hos Transportstyrelsen vid behov.

För att få etablera en SSA krävs det att ägaren till utmärkningen erhåller ett tillstånd enligt 3 kap. sjötrafikförordningen (1986:300). Även ändring,

⁴⁵² Detaljerade bestämmelser återfinns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:1) om fisketillsynsförordnanden.

⁴⁵³ Se 23 § fiskelagen samt 2 kap. 15 a § fiskeförordningen. Innan myndigheten meddelar sådana föreskrifter ska den höra Havs- och vattenmyndigheten och Sjöfartsverket.

förflyttning och indragning av anordningen är tillståndspliktig. Frågor om tillstånd prövas av Transportstyrelsen efter samråd med Sjöfartsverket och tillstånd kan villkoras. Ett utfärdat tillstånd från Transportstyrelsen innebär normalt att sjöfarare informeras och att sjökort uppdateras av Sjöfartsverket med relevant information med anledning av anordningen. Tillståndet medför en skyldighet att underhålla och betjäna anordningen på ett tillfredsställande sätt.

4.5 Områdesskydd

I 7 kap. MB återfinns bestämmelser om olika typer av skydd och vård av vissa mark- och vattenområden.⁴⁵⁴ Bestämmelserna kan innebära att en verksamhetsutövare kan behöva dispens eller tillstånd för att kunna bedriva verksamhet. Nedan kommer strandskyddet att beröras särskilt. Då övriga områdesskydd kan förekomma men endast i begränsad utsträckning faktiskt förekommer vid prövning av fiskodlingar kommer dessa endast att beröras i korthet.

4.5.1 Strandskydd

På grund av vattenbrukets koppling till vatten placeras odlingen ofta i strandnära områden och faller således inom strandskyddsbestämmelsernas tillämpningsområde. Ser man till de olika områdesskydden i 7 kap. MB är reglerna om strandskydd således av särskilt intresse för vattenbruksverksamheter. De första bestämmelserna om byggnation vid strandnära områden tillkom 1950 genom inrättandet av en provisorisk lag om byggnadsförbud inom vissa strandområden (1950:639), senare gjord permanent genom 1952 års strandlag (1952:382). Lagen gav länsstyrelsen rätt att förordna att byggnad inom vissa strandområden ej fick uppföras utan myndighetens tillstånd. Sådant byggnadsförbud utgjorde dock inte hinder för uppförande av byggnad som erfordrades för försvarets, jord-

⁴⁵⁴ Allmänna frågor om miljöbalken som lagstiftning behandlades främst i avsnitten 4.2.2 (syfte, innehåll och utformning), 4.2.4 (tillsyn) och 4.2.5 (hänsyn vid prövning och tillsyn).

brukets, fiskets, skogsskötselns eller den allmänna samfärdselns behov. Behovet av en lag för strandskydd ansågs föreligga för att säkra tillgängligheten för allmänheten till stränderna, områden som ansågs viktiga för människors ansamling av nya krafter och "vederkvickelse", som i vissa delar av landet höll på att försvinna på grund av den allt mer omfattande strandnära byggnationen, särskilt i tätorternas närhet.⁴⁵⁵ 1952 års lag ersattes 1965 av en naturvårdslag (1964:822). Den nya lagen ersatte naturskyddslagen, strandlagen och vissa regler i byggnadslagen och samordnade således bestämmelser med liknande eller samma naturvårdsintressen för att på ett mer ändamålsenligt sätt skydda och vårda naturen som en nationell tillgång.⁴⁵⁶

När lagen i början av 1970-talet genomgick en översyn ansågs bestämmelserna om strandskydd inte vara tillräckliga för att uppnå det skydd för friluftintresset som varit strandskyddets ändamål. Bland annat hade länsstyrelsens uppdrag att förordna om skydd för vissa strandområden till följd av bristande utredningsresurser inneburit att utpekandet av strandskyddade områden inte hade skett genom konsekvent prövning av behovet i det enskilda fallet. Bestämmelserna ändrades då till att innefatta omvänt prövning då ett generellt strandskydd infördes istället för prövning i enskilda fall. Prövning skulle istället ske för att upphäva skyddet för ett visst område vilket kunde meddelas om området uppenbart saknade betydelse för bad och friluftsliv och framtida nyttjande för rekreatiönsändamål kunde uteslutas.⁴⁵⁷ Strandskyddets syfte utvidgades genom ändring i naturvårdslagen 1994 till att även innefatta skydd för växters och djurs livsvillkor. Stränder identifierades som särskilt värdefulla miljöer för djur och växter och intresset för att bevara växt- och djur-

⁴⁵⁵ Se prop. 1952:187. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till strandlag*, s. 45ff.

⁴⁵⁶ Se prop. 1964:148. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag m.m.*, s. 34.

⁴⁵⁷ Se prop. 1974:166. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237) m.m.*, s. 29ff.

livet skulle således tillsammans med friluftssintresset vägas in i strandskyddsärenden.⁴⁵⁸

Miljöbalkens ikraftträdande innebar att bestämmelserna i naturvårdslagen flyttades till den nya lagens sjunde kapitel. Strandskyddsbestämmelserna lämnades i huvudsak oförändrade. Strandskyddets dubbla syften står kvar än idag genom syftesformuleringen i 7 kap. 13 § MB. Strandskyddsområdet omfattar land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen men kan utvidgas upp till 300 meter. Skyddet för ett visst område kan även upphävas genom detaljplaneläggning eller av länsstyrelsen i det enskilda fallet, exempelvis om det är uppenbart att området saknar betydelse för att tillgodose skyddets syften. Inom skyddat område är det bland annat förbjudet att uppföra nya byggnader och ändra utformning eller användning av byggnader. Likaså finns det möjlighet för länsstyrelsen eller en kommun att meddela dispens från förbudet i det enskilda fallet förutsatt att det finns särskilda skäl i enlighet med 7 kap. 18 c § MB.

Ett viktigt undantag från strandskyddet återfinns i 7 kap. 16 § andra punkten som föreskriver att verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen eller omfattas av tillståndsplikt enligt eller med stöd av balken inte omfattas av förbudet.⁴⁵⁹ Det innebär att fiskodlingar som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen inte behöver ansöka om dispens från strandskyddet.⁴⁶⁰ Syftet med undantaget från förbudet är att

⁴⁵⁸ Se prop. 1993/94:229. *Strandskydd*, s. 9f.

⁴⁵⁹ Bestämmelsen återfanns redan i naturvårdslagens ursprungliga lydelse avseende vattenföretag som var tillståndspliktigt enligt vattenlagen och sedan miljöskyddslagen ikraftträdande 1969 även företag som var tillståndspliktigt enligt miljöskyddslagen.

⁴⁶⁰ Utifrån ett vattenbruksperspektiv är det framförallt odlingar av musslor och kräftdjur som kräver dispens då dessa generellt sett inte är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Prövning av strandskyddsdispens kan även aktualiseras för mindre fiskodlingar om ingen tillståndsplikt föreligger.

undvika onödiga dubbelprövningar. Istället förutsätts det att frågan om strandskyddsdispens ska ingå i prövningen i det eller de tillstånd där besked avseende tillåtlighet har lämnats och syftet med strandskyddsregleringen ska beaktas som ett moment i prövningen av sådana verksamheter.⁴⁶¹

4.5.2 Andra områdesskydd

Miljöbalkens sjunde kapitel innehåller flera olika former av områdesskydd, varav de flesta likt strandskyddet fördes över från naturvårdslagen.⁴⁶² Områdena har identifierats som särskilt känsliga eller särskilt värdefulla, särskilt för bevarandet av den biologiska mångfalden. De olika formerna av områdesskydd i kapitlet är

- nationalpark (2–3 §§)
- naturreservat (4–8 §§)
- kulturresevat (9 §)
- naturminne (10 §)
- biotopskyddsområde (11–11 b §§)
- djur- och växtskyddsområde (12 §)
- miljöskyddsområde (19–20 §§)
- vattenskyddsområde (21–22 §§), samt
- natura 2000-område (27–29 b §§).

Skydden innebär i de flesta fall att verksamheter som kan skada naturmiljön inom det skyddade området eller det skyddade föremålet är otillåt-

⁴⁶¹ Se prop. 1997/08:45 del 2, s. 88. Det aktualiserar frågan om vad som gäller vid verksamheter som omfattas av tillstånd med stöd av balken men där strandskyddsfrågan inte torde vara föremål för en utredning av den omfattning som aktualiseras vid dispensprövning, exempelvis verksamheter som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter för naturreservat och nationalparker.

⁴⁶² Skyddsformerna naturreservat och naturvårdsområde arbetades samman och modifierades till den nuvarande skyddsformen naturreservat, se prop. 1997/98:45 del 2, s. 307ff.

na utan tillstånd eller dispens, antingen direkt genom lagstiftningen eller genom särskilda skyddsföreskrifter meddelade med stöd av balken. En fiskodling skulle således kunna etableras inom eller, i vissa fall, i anslutning till ett skyddat område men på grund av skyddet bedöms det i de flesta fall vara en olämplig lokalisering och det söks därför sällan etablering inom sådana områden.⁴⁶³

Områdesskyddet har av den anledningen inte i större utsträckning varit omdiskuterat i samband med svenska fiskodlingar. Däremot har utpekningen av och skyddet för Natura 2000-områden varit det huvudsakliga hindret för godkännande i tillståndsprövningar av havsbaserade fiskodlingar i Danmark.⁴⁶⁴ Hindret för tillståndsgivningen grundar sig i EU:s art- och habitatdirektiv⁴⁶⁵ samt fågeldirektivet⁴⁶⁶ som föreskriver att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för bevarande och förhindra försämring i områden som utpekats som viktiga livsmiljöer.⁴⁶⁷ Projekt, såsom etablering av en fiskodling, som kan påverka området på ett betydande sätt, enskilt eller i kombination med andra planer eller

⁴⁶³ En grundligare genomgång av samtliga skyddsformer inklusive process för tillstånd eller dispens samt tillsyn kommer därför inte att göras. För mer information om områdesskydd, se bland annat Michanek och Zetterberg (2021), s. 223ff. Ett uppmärksammat fall är dock den fiskodling som bedrivs i Gö naturreservat i Ronneby kommun och som har varit mycket omstritt under de senaste åren. Odlingen etablerades dock innan naturreservatet. Andra former av vattenbruk kan dock vara aktuella, exempelvis drivs algodling i relativt stor omfattning i Kosterhavets marina nationalpark.

⁴⁶⁴ Se Kyrönviita et al., s. 269.

⁴⁶⁵ Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁴⁶⁶ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar.

⁴⁶⁷ Se art. 6.1–2 i art- och habitatdirektivet. I fågeldirektivet föreskrivs istället att medlemsstaterna ska "vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer" för de fåglar som är skyddade under direktivet.

projekt, måste bedömas utifrån konsekvenserna för bevarandemålsättningen.⁴⁶⁸ Stora delar av den danska kusten är utpekade som Natura 2000-områden, enligt det ena eller båda direktiven, och då risken för betydande negativa effekter inte kunnat uteslutas har tillståndsansökningar även för redan etablerade odlingar fått avslag.⁴⁶⁹

4.6 Djurskydd

4.6.1 Historisk översikt

Sverige fick sin första allmänna djurskyddslag när lagen (1944:219) om djurskydd trädde ikraft den 1 januari 1945. Dessförinnan hade djurskyddet i huvudsak bestått av straffbestämmelsen för djurplågeri i strafflagen som hade tillkommit redan på mitten av 1800-talet,⁴⁷⁰ 1921 års lag om rätt i vissa fall för polismyndighet att omhändertaga djur samt lag (1937:313) angående slakt av husdjur som föreskrev bedövning av djur, med undantag för fjäderfä och kaniner, innan slakt och således innebar ett förbud mot vissa ritualenliga slaktmetoder. Utöver dessa bestämmelser innehöll ett antal författningar enstaka bestämmelser av betydelse ur djurskyddssynpunkt.⁴⁷¹ Ett införande av en särskild lag om djurskydd syftade till att ge ett bredare skydd för djur och vara av betydelse för att motverka att onödigt lidande tillfogades djuren.⁴⁷²

⁴⁶⁸ Svenska bestämmelser om detta återfinns i 28 a–29 b §§ MB.

⁴⁶⁹ Se Kyrönviita et al., s. 269.

⁴⁷⁰ Straff för djurplågeri infördes i svensk rätt redan genom en förordning den 21 december 1857 och fördes oförändrad över till 1864 års strafflag. Vid djurskyddslagens införande föreskrev bestämmelsen i 18 kap. 16 § strafflagen bötesstraff för djurplågeri för någon som i sin behandling av djur visade "uppenbar grymhet, genom misshandel, överanstängning, vanvård eller annorledes". Djurplågeri av svår beskaffenhet eller vid synnerligen försvårade omständigheter kunde straffas med upp till sex månaders fängelse.

⁴⁷¹ Dessa bestämmelser för redogörs för i detalj i förarbetena till djurskyddslagen, se prop. 1944:43. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om djurskydd, m.m.*, s. 8f.

⁴⁷² Se SOU 1938:36. *Betänkande med förslag rörande djurskyddslagstiftning*, s. 5.

Den nya lagen samlade skyddet för husdjur och andra djur i fångenskap. Lagen syftade enligt den allmänna bestämmelsen i 2 § till att "[d]jur skall behandlas väl och såvitt möjligt skyddas mot lidande". Som föregångare för det nya skyddet såg man till rättsutvecklingen i flera av grannländerna där ny skyddslagstiftning hade genomförts eller var på väg men centralt var även att den allmänna synen på djurskyddsfrågan skulle reflekteras i lagstiftningen.⁴⁷³ Bestämmelserna i den nya lagen reglerade bland annat hållning, kupering, kastrering och transport av djur men även frågor om användning av djur vid filminspelningar eller vetenskaplig forskning. Frågor avseende slakt behandlades även fortsättningsvis inom ramen för den redan ikraftträdde slaktlagen.

Drygt åtta år efter djurskyddslagens ikraftträdande fann man att tillräckliga erfarenheter var samlade för att bedöma i vilken utsträckning ändringar och kompletteringar var påkallade och en särskild utredare bemyndigades för att utreda djurskyddet. Man identifierade sex frågor som ansågs vara särskilt angelägna att utreda:

1. översyn av strafflagens bestämmelser om ansvar för djurplågeri,
2. handeln, transporten och förvaringen av djur,
3. förevisning av djur på cirkus,
4. renskötsel; slakt och kastrering,
5. villkor för begränsning av djurs rörelsefrihet, samt
6. formerna för uppsikt och tillsyn.⁴⁷⁴

Under åren 1956 till 1961 överlämnade djurskyddsutredningen tre utredningar med lagförslag. Den första behandlade särskilt tillsynsfrågan.⁴⁷⁵ Utredningen föranledde ändringar i djurskyddslagen bland annat genom förändringar i tillsynsorganisationen, främst genom en

⁴⁷³ Se prop. 1944:43, s. 11.

⁴⁷⁴ Se SOU 1961:45. *Djurplågeri, vetenskapliga djurförsök samt djurskyddsordning*, s. 13.

⁴⁷⁵ Se SOU 1956:49. *Tillsynen å djurskyddslagens efterlevnad*.

statlig samordning av den kommunala hälsovårdsnämndens tillsyn under länsstyrelserna för de olika regionerna och veterinärstyrelsen för hela riket, och möjligheten till mer ingripande sanktionsmöjligheter vid behov.⁴⁷⁶ Förändringen innebar nu även att möjligheten för den kommunala hälsovårdsnämnden att tillsätta en eller, vid behov, flera tillsynsmän för djurskyddet övergick till en skyldighet. Den andra utredningen behandlade offentlig förevisning av djur.⁴⁷⁷

Den tredje utredningen behandlade ändringar och tillägg avseende straff för djurplågeri, om användning av djur för vetenskapligt ändamål samt om handhavandet av djur i fångenskap.⁴⁷⁸ Frågan om brottet djurplågeri skulle vara föremål för återkommande diskussion. I 1961 års utredning förespråkades införandet av ett grovt djurplågeribrott för de grävsta fallen. Vidare förespråkades även möjligheten att meddela förbud mot handhavande av djur i minst ett år och högst fem år eller för alltid för personer som begått djurplågeribrott. Utredningens förbudsförslag föranledde dock inte förändringar i bestämmelsen, som nu hade överförts från strafflagen till 16 kap. 13 § brottsbalken, vid behandlingen 1965 med hänvisning till förbudets starka ingrepp på individers rättigheter och försörjningsmöjligheter samt praktiska svårigheter kring kontroll-

⁴⁷⁶ Se prop. 1958:35 med förslag till lag angående ändring i lagen den 19 maj 1944 (nr 219) om djurskydd.

⁴⁷⁷ Se SOU 1957:38. *Offentlig förevisning av djur*. Redan vid djurskyddslagens införande stadgades det i dess 8 § att djur som användes vid filminspelning, offentlig föreställning och annan förevisning inte fick utsättas för ångest eller annat lidande men man fann anledning att utreda frågan ytterligare för ett starkare och tydligare skydd. Utredningen föranledde införandet av en särskild förordning, Kungl. Maj:ts kungörelse (1959:486) om offentlig förevisning av djur.

⁴⁷⁸ Frågan om användning av djur för vetenskapliga ändamål har varit föremål för flera utredningar och lagändringar, utöver nämnda utredning främst även SOU 1998:75. Till följd av frågans begränsade relevans för avhandlingens ämne kommer den dock inte beröras vidare.

möjligheterna.⁴⁷⁹ Paragrafens nuvarande lydelse fastställdes 1972 då brottet utvidgades till att inte bara omfatta uppsåtliga brott utan även gärningar som begåtts genom grov oaktsamhet.⁴⁸⁰

Avseende handhavande av djur i fångenskap föreslog djurskyddsutredningen i 1961 års betänkande ett införande av en djurskyddsordning med detaljbestämmelser avseende utrymme, foder, kroppslig omvårdnad m.m. Föreskrifterna skulle förordnas genom ett kungligt brev till länsstyrelserna. Av förslaget blev det inget men frågan om djurstallar aktualiserades åter under början av 1970-talet och 1973 infördes en bestämmelse i djurskyddslagen om förprovning av djurstallar. Bestämmelsen innebar en skyldighet att inhämta dåvarande lantbruksnämndens godkännande av djurstall, innan nybyggnad eller väsentlig till- eller ombyggnad skulle företas.⁴⁸¹

1988 ersattes den ursprungliga djurskyddslagen med en ny. Den ursprungliga lagen hade kompletterats och ändrats i sån utsträckning att bestämmelserna ansågs svåröverskådliga; en uppfattning som förstärktes ytterligare av det ökande antalet förordningar och föreskrifter som följde av lagen. En redaktionell och teknisk översyn ansågs således nödvändig.⁴⁸² Det innebar bland annat att den tidigare lagen om slakt av husdjur togs bort och bestämmelser om slakt fördes in i den nya lagen. Den nya djurskyddslagen innebar även materiella ändringar som syftade till att förstärka djurskyddet i olika avseenden. En grundläggande förändring var även att djur skulle skyddas inte bara mot onödigt lidande och ångest utan också mot sjukdom och att detta alltid skulle ske och inte bara som

⁴⁷⁹ Se prop. 1965:138. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 16 kap. 13 § brottsbalken m. m.*

⁴⁸⁰ Se prop. 1972:122. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 16 kap. 13 § brottsbalken m. m.*

⁴⁸¹ Se prop. 1973:31. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändring i lagen (1944:219) om djurskydd, s. 7ff.*

⁴⁸² Se prop. 1987/88:93 om *djurskyddslag, m.m., s. 15.*

tidigare såvitt möjligt. Vidare utökades antalet verksamheter som var föremål för förprovning, straffen vid brott mot bestämmelserna skärptes och ekonomiska styrmedel genom ett system för prisavdrag för anmärkningar vid veterinärbesiktning i samband med slakt infördes.

Främst till följd av Sveriges medlemskap i EU, ändrade förhållanden mellan kommun och stat samt förändringar i tillsynsorganisationen tillsammans med behovet av att utgå från de enskilda djurens behov såg de efterföljande åren djurskyddslagen i allt större utsträckning förvandlas till en ramlag. Detta innebar att kompletterande bestämmelser istället infördes i djurskyddsförordningen (1988:539) och i än större utsträckning i olika föreskrifter från Jordbruksverket.

Djurskyddslagen omfattade alla djur som hölls av människan medan vilda djur och vilt levande fisk inte omfattades av lagens tillämpningsområde. Huruvida skyddet vid tidpunkten för lagens införande omfattade fisk inom vattenbruket får sägas oklart. Tillämpningsområdet för lagen omfattade enligt förarbetena endast "högre stående djur" men ett behov av att identifiera vilka djur som inbegreps i kategorin ansågs obehövligt.⁴⁸³ Lantbruksstyrelsens ursprungliga förslag till ny djurskyddslag innefattade en uppräkningslista av djurarter som omfattades av lagens tillämpningsområde och där inkluderingen av "akvariefiskar" ledde till vissa gränsdragningsfrågor i förhållande till fiskodlingar.⁴⁸⁴ Uppräkningslistan följde dock inte med till den nya lagstiftningen och lagens förhållande till odlad fisk var även i fortsättningen oklar. Det medförde att även specifik skyddsreglering och tillsynsorganisation dröjde, något som innebar att fiskens välmående främst fick tillgodoses inom ramen för annan lagstiftning som inte syftade till att tillförsäkra fisken skydd, till exempel smittskydds- och livsmedelslagstiftningen.⁴⁸⁵ Anledningen till att fisken under

⁴⁸³ Se *ibid.*, s. 49.

⁴⁸⁴ Se *ibid.*, se bilagorna 1 och 2.

⁴⁸⁵ Se exempelvis allmänna råden för fiskodling (AR 93:10) där djurskyddsfrågan inte behandlas.

lång tid erhöill ett svagt skydd torde vara den allmänt gällande uppfattningen om att fisken saknar något egentligt smärtsinne, en uppfattning som har förändrats i takt med att forskning under de senaste decennierna visat att fisk inte bara känner smärta utan också stress, rädsla, frustration och andra känslor.⁴⁸⁶ Just fiskens skyddsbehov hade således inte varit föremål för övervägande. Även om djurskyddsregleringen omfattade fisk saknades det detaljreglering, råd och riktlinjer för effektiv tillsyn.

Under 2003 utökades kravet om förprovning av djurstallar från att omfatta häst, nötkreatur, gris, får, getter, fjäderfä och pälsdjur till att omfatta alla djur som hålls för produktion av livsmedel, skinn, ull eller päls. Det innebar att kravet om förprovning av djurstallar utvidgades till att även omfatta fiskodling. Kravet saknade undantagsregler för fisk vilket innebar att förprovningssplikten trädde in redan vid första djuret men ändrades senare till att endast omfatta anläggningar med årsproduktion överstigande 35 ton. Särskilda bestämmelser för odling av fisk, inkl. blötdjur och kräftdjur, som omfattas av tillståndskravet enligt fiskeförordningen, infördes först 2006 genom Djurskyddsmyndighetens föreskrifter (DFS 2006:8) om odling av fisk. Reglerna berörde skötsel och hantering, utfodring, avel, hälsoproblem m.m. Jordbruksverket hade även fortsatt ansvaret att samordna tillsynsarbetet medan länsstyrelserna utförde den operativa tillsynen.

I juni 2009 tillsattes en utredning för översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll. Djurskyddslagen hade trätt ikraft drygt 20 år tidigare och hade sedan dess varit föremål för ett stort antal tillägg och ändringar. Man ansåg därför det finnas ett behov av att se över lagen för att göra den tydligare och mer lättläst samt för att ge den en ändamålsenlig struktur. Utöver den strukturella översynen gavs även direktiv om att se över vilka åtgärder som kunde vidtas för att komma till rätta med problem

⁴⁸⁶ Om fiskars smärta och andra känslor, se Jensen, Per. *Hur mår maten?: djurhållning och djurskydd i Sverige* (2012), s. 187. Se även Jalmlöv, Maria, Stéen, Margareta, och Röcklinsberg, Helena (2011). *Kan fiskar känna smärta och/eller uppleva lidande?*

med övergivna och förvildade djur, användning av djur för sexuella ändamål, hur bestämmelser om naturligt beteende kunde förtydligas samt undersöka vilka åtgärder som behövdes för att vända utvecklingen inom aveln i en ur djurhälso- och djurskyddsperspektiv mer positiv riktning.⁴⁸⁷

I november 2011 lämnades utredningen över med förslag till ny djurskyddslagstiftning.⁴⁸⁸ Utredningen tog avstamp i djurskyddets etiska utgångspunkter. Sedan skyddets införande nästan sju decennier tidigare hade både den allmänna och vetenskapliga synen på skyddsbehovet ändrats, något som man även fann skulle reflekteras i en ny lagstiftning i alla dess delar. Rent strukturellt innebar förslaget att utvecklingen mot en allt lägre detaljeringsgrad i lag och förordning och istället skulle fler bestämmelser flyttas till Jordbruksverkets föreskrifter för ökad flexibilitet och förmåga att uppdatera och justera lagstiftning i takt med forskning och utveckling.

Ny lagstiftning på området dröjde dock. Först 2018 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med ett förslag till ny djurskyddslag.⁴⁸⁹ Lagstiftningen skilde sig inte markant materiellt från den tidigare lagstiftningen och behovet av en ny lag på området motiverades till stor del utifrån behovet av att omarbeta lagens struktur och språkliga moderniseringar.⁴⁹⁰ Ifråga om detaljeringsgraden i lagstiftningen befanns den existerande strukturen utgöra en tillräcklig flexibilitet. Den nya lagstiftningen innebar även att Jordbruksverkets föreskrifter inom området behövde ses över och en anpassning till den EU-rättsliga utvecklingen.

⁴⁸⁷ Se dir. 2009:57. *Komittédirektiv - Översyn av djurskyddslagstiftningens utform Lagberedningens förslag till jordabalk III ning och innehåll.*

⁴⁸⁸ Se SOU 2011:75. *Ny djurskyddslag.*

⁴⁸⁹ Se prop. 2017/18:147. *Ny djurskyddslag.*

⁴⁹⁰ Se *ibid.*, s. 47.

4.6.2 Djurskyddsregleringens syfte, innehåll och utformning

Den gällande djurskyddslagen (2018:1192) (DsL) trädde ikraft den 1 april 2019 och ersatte då tidigare lagstiftning på området. Lagen syftar till *att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälfärd och respekt för djur*. Syftets utformning utelämnar uppnåendet av god djurhälsa som en särskild punkt såsom föreslaget i utredningen. God djurhälsa ansågs ingå i djurvälfärden men begreppet utelämnades även för att särskilja lagen från djurhälsoregleringen som behandlar djursjukdomar och smittskydd.⁴⁹¹

Lagen gäller djur som hålls av människan och, i viss utsträckning, viltlevande försöksdjur vilket i de allra flesta fall innefattar fisk som odlas. Fiskar som hålls i dammar, kassar, tråg eller motsvarande avgränsat område i en fiskodling anses hållna och omfattas av lagen. Detsamma gäller fisk eller andra vattenlevande djur som i andra fall placeras i avgränsade vattenområden där utrymme och miljö i övrigt inskränks på ett liknande sätt som vid fiskodling och där djuren fortsättningsvis är beroende av människan för att överleva. Om fisk eller andra vattenlevande djur däremot placeras ut i större vattenområden där utrymmet och miljön i allt väsentligt är densamma som för viltlevande djur bör de inte anses hållna och således inte djur som omfattas av lagens tillämpningsområde.⁴⁹²

Djurskyddslagen och den tillhörande djurskyddförordningen (2019:66) utgör ramlagstiftning. Lagstiftningen innefattar grundläggande bestämmelser med låg detaljeringsgrad som utgör utgångspunkter i det svenska djurskyddet.

4.6.3 Allmänna bestämmelser och grundläggande djurskyddskrav

I lagens andra kapitel återfinns de allmänna bestämmelserna och grundläggande djurskyddskrav. Den grundläggande principen för djurskyddet

⁴⁹¹ Se *ibid.*, s. 53. För mer om lagstiftningen som behandlar djursjukdomar och smittskydd, se avsnitt 4.7.

⁴⁹² Se *ibid.*, s. 306.

stadgas i kapitlets första paragraf som föreskriver att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Bestämmelsen är överförd från tidigare lagstiftning och omfattar såväl fysiskt som psykiskt lidande. I vissa fall anses det oundvikligt att djur utsätts för lidande och endast i sådana fall kan kravet på skydd mot lidande stå tillbaka.⁴⁹³ Den grundläggande principens innebörd preciseras genom de efterföljande bestämmelserna i kapitlet, varav de mest centrala för fiskodlingar kort kommer att redogöras för nedan.

Djuren ska tillförsäkras god djurmiljö och naturligt beteende i enlighet med kapitlets andra paragraf. Kravet om att djur ska kunna bete sig naturligt hämtades från tidigare lagstiftning men ansågs särskilt behöva klargöras och behandlades av den anledningen extensivt i lagens förarbeten.⁴⁹⁴ Vid införandet av uttrycket i 1988 års djurskyddslag var avsikten med bestämmelsen att varje djurarts särskilda biologiska beteende skulle beaktas och vad som skulle anses utgöra ett djurs naturliga biologiska beteende skulle avgöras utifrån gjorda erfarenheter och vetenskapliga rön.⁴⁹⁵ Vid en första anblick kan kravet tyckas innebära att djuren ska beredas möjlighet att bete sig som när de befinner sig ute i naturen men så långt sträcker sig inte kravet.⁴⁹⁶ Istället avses att djur ska få utföra sådana beteenden som de är starkt motiverade för och som är viktiga för deras välbefinnande vilket även fördes in i lagstiftningen för att förtydliga uttryckets innebörd. Det innebär inte att alla beteenden alltid måste kunna utföras och kravet är även föremål för avvägning mellan djurskyddsintresset och andra angelägna samhällsintressen under förutsättning att djuren mår fysiskt och psykiskt bra.⁴⁹⁷

⁴⁹³ Se *ibid.*, s. 77f.

⁴⁹⁴ Se särskilt SOU 2011:75, s. 445.

⁴⁹⁵ Se prop. 1987/88:93, s. 53.

⁴⁹⁶ Se prop. 2017/18:147, s. 82f.

⁴⁹⁷ Se *ibid.*, s. 84.

Vidare föreskrivs ett krav på tillräcklig kompetens för de som håller eller på annat sätt tar hand om djur. Kravet i dess nuvarande form återfanns inte i den tidigare lagstiftningen men genom möjligheten för myndighet att meddela villkor för viss djurhållning återfanns redan sådana krav för vissa verksamheter, bland annat odling av fisk.⁴⁹⁸ Det generella kompetenskravet innebär inte att alla som handhar djur ska genomgå någon form av utbildning; istället är det effekterna av en bristande kompetens som beivras men uttryckliga krav på kunskap och utbildning kan såsom tidigare meddelas för vissa typer av djurhållning och -verksamheter.

Djur ska även ges tillräcklig tillsyn och tillräckligt med foder och vatten av god kvalitet. Både tillsynen och foder, vatten och utfodringsrutiner ska anpassas efter djurets behov. Kravet tillkom vid införandet av 1988 års djurskyddslag och fördes frånsett mindre redaktionella ändringar oförändrat över till den nya lagstiftningen. Tillsynskravet avser i största möjliga mån den enskilda djurindividen men kan vid viss djurhållning, exempelvis då många djur hålls tillsammans i en grupp eller när djur tillåts ströva fritt över stora arealer innebära att kravet praktiskt sett blir svårt att uppnå för enskilda djurindivider och istället är det tillräckligt att utöva tillsyn av en grupp. Hur ofta tillsyn ska ske ansågs inte lämpligt att reglera mer exakt i lag. Ett förslag om krav på daglig tillsyn avvisades med hänvisning till att tillräcklig tillsyn kunde vara mer eller mindre frekvent beroende på behov.⁴⁹⁹

De allmänna bestämmelserna saknar som tidigare nämnts detaljeringsgrad och vad som krävs vid djurhållning eller -verksamhet med särskilda arter kan därför vara svårt att utröna. Detaljerade bestämmelser om vad detta innebär för djurhållning- och verksamheter för olika djurarter åter-

⁴⁹⁸ Se 2 kap. 8–10 §§ Djurskyddsmyndighetens föreskrifter om odling av fisk (DFS 2006:8).

⁴⁹⁹ Se prop. 2017/18:147, s. 94.

finns därför i Jordbruksverkets ca trettio föreskrifter kopplade till lagstiftningen.

4.6.4 Tillstånd, tillsyn och särskilda bestämmelser för odling av fisk

För viss djurhållning och vissa djurverksamheter stadgar djurskyddslagen förprövningsplikt. Det sjätte kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om förprovning av djurstallar som innebär att djurstallar som används i yrkesmässig eller större omfattning ska förprövas när de uppförs, byggs till eller byggs om, ändras på ett väsentligt sätt eller vid ändrad användning. Vid förprovningen ska särskild hänsyn tas till om den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och om de anläggningar som verksamheten ska bedrivas i är lämpliga från djurskyddssynpunkt. Vid prövningen tillämpas kraven i andra kapitlet och de särskilda bestämmelserna i Jordbruksverkets föreskrifter. Av särskilt intresse är 2 kap. 6 § DsL som föreskriver särskilda bestämmelser kring stall och andra förvaringsutrymmen. Enligt bestämmelsen ska utrymmet ge tillräckligt skydd, ge djuren utrymme att kunna röra sig obehindrat och vila på ett lämpligt sätt. Vidare ska utrymmena hållas rena och klimat, ljus- och ljudförhållanden ska vara behovsanpassade. Anläggningar för odling av fisk som livsmedel ska förprövas om årsproduktionen är 35 ton fisk eller mer, se 3 § andra punkten Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om förprovning (SJVFS 2019:12). Prövningsmyndighet vid förprovning av djurstallar är länsstyrelsen.

I lagens femte kapitel behandlas även slakt och annan avlivning av djur. Den första paragrafen stadgar huvudregeln för slakt och annan avlivning att djur ska skonas från onödigt lidande och obehag när de förs till slakt eller när de slaktas. Bestämmelserna i övrigt saknar detaljeringsgrad och delegerar möjligheten att meddela föreskrifter inom området till Jordbruksverket.

För att tillförsäkra att djurskyddsregleringen efterföljs bedrivs tillsyn, eller offentlig kontroll.⁵⁰⁰ Kontrollen sker genom besök vid anläggningar där djuren hålls och kan bland annat bestå av mätningar av djurtrymmen, fotografisk dokumentation och genomgångar av tillsynsrutiner, kompetens och personal. Mer sällan förekommande är provtagningar, analyser och revisioner. Kontrollbesöken kan vara heltäckande där alla aktuella djurskyddsregler kontrolleras eller bestå av delkontroller där viss fråga är aktuell efter exempelvis anmälan eller uppföljning av tidigare kontroll.⁵⁰¹

Djurskyddslagen och djurskyddsförordningen saknar särskilda bestämmelser för fiskodlingsverksamheter, likaså används fisk sällan som utgångspunkt eller exempel i lagens förarbeten. Det är således svårt att utifrån lagen och förordningen att utröna vad djurskyddet innebär för fisk inom odlingsverksamhet. Istället har bestämmelser av högre detaljeringsgrad meddelats av Jordbruksverket genom Statens jordbruksverks föreskrifter om odling av fisk (SJVFS 2019:6). Föreskriften trädde ikraft i samband med den nya djurskyddslagens införande och ersatte då Djurskyddsmyndighetens tidigare föreskrifter på området (DFS 2006:8). De nya föreskrifternas införande innebär dock inte några större substantiella ändringar på området.

Föreskriften är tillämplig för fisk som hålls inom fiskodling som omfattas av tillståndskrav enligt förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen eller drivs med anledning av dom eller myndighetsbeslut. De särskilda bestämmelserna i föreskriften är indelade i fyra olika

⁵⁰⁰ Särskilda krav på den offentliga kontrollen av djurskydd och de ansvariga myndigheterna finns reglerat i förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.

⁵⁰¹ Se prop. 2020/21:43. *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*, s. 113.

kategorier: förutsättningar för fiskodlingsverksamhet (2 kap.), skötsel och hantering (3 kap.), åtgärder vid sjuklighet, driftstörningar m.m. (4 kap.) samt tillsyn och journalföring (5 kap.).

Bestämmelserna är mer anpassade och mer specifika än djurskyddslagens för tillämpning för fiskodlingsverksamheter men i flera fall saknas dock detaljeringsgrad för de flesta bestämmelser då skillnader för flera frågor är artspecifika eller på annat sätt beroende av verksamhetens utformning och därför svåra att reglera i detalj. Exempelvis föreskrivs att odlingen ska vara "placerad och utformad så att odlingsförhållandena under hela året tillgodoser fiskens artspecifika och åldersmässiga krav på vattentemperatur, vattengenomströmning, vattenkvalitet och utrymme". Ytterligare bestämmelser finns om bland annat utfodring, hantering och transport för att undvika sjukdomsutbrott, dödlighet, stress, aggressioner och beteendestörningar.

Djurskyddslagens krav på kompetens och tillsyn specificeras ytterligare i föreskriften. Det föreskrivs att en ansvarig person ska utses för varje fiskodling och den ansvariga personen ska ha "tillräcklig kompetens för att kunna sköta och övervaka arbetet på odlingen i enlighet med djurskyddslagstiftningen, relevant teoretisk utbildning i fiskodlingsteknik och relevant praktisk erfarenhet av fiskodlingsarbete". Även övrig personal ska ha kompetens för att utföra sina arbetsuppgifter. Tillsynsfrekvens bestäms till minst en gång om dagen med vissa undantag. Särskilt föreskriven information ska journalföras och hållas tillgänglig för kontrollmyndigheten.

4.7 Djurhälsa

Djurhälsolagstiftningen syftar till att förebygga och begränsa spridningen av sådana allmänfarliga djursjukdomar som kan spridas genom smitta bland djur eller från djur till människa. Att sjukdomen anses vara allmänfarlig innebär att den kan utgöra ett allvarligt hot mot människors eller djurs hälsa eller medföra stora ekonomiska förluster för samhället. Åtgärder vid ett sjukdomsutbrott eller för att förebygga ett sjukdomsutbrott syftar således till att befria landet eller hålla det fritt från sjukdomen.

4.7.1 Historisk översikt

4.7.1.1 *Den svenska lagstiftningen inom djurhälsoområdet*

Förhindrandet av spridningen av sjukdomar bland domesticerade djur har under lång tid varit av intresse för reglering. Genom förordningen den 9 december 1898 nr 126 angående vad iakttagas bör till förekommande och hämmande av smittosamma sjukdomar bland husdjuren föreskrevs särskilt ansvar och åtgärder vid utbrott eller misstanke om utbrott för vissa sjukdomar: boskapspest, elakartad lungsjuka, rots eller springorm hos djur av hästsläktet, koppor hos får, smittsam mul- och klövsjuka hos idisslande djur och svin, skabb hos får och djur hörande till hästsläktet, elakartad klövsjuka hos får och getter, mjältbrand hos husdjur samt vattuskräck hos hund och andra husdjur. Förordningen kompletterats genom ytterligare kungörelser samt av medicinalstyrelsen meddelade föreskrifter. Bland dessa märks särskilt kungörelsen den 3 november 1906 nr 94 som upptog svinpest, svinsjuka samt rödsjuka hos svin som reglerade bekämpandet av nämnda sjukdomar särskilt.

Vid utbrytande av sjukdom, som var eller misstänktes vara någon av de sjukdomar som räknades upp ålåg det djurägaren eller dennes ställföreträdare att ofördröjligen eller senast inom 24 timmar underrätta ordföranden i vederbörande hälsovårds- eller kommunalnämnd. Denna inhämtade upplysningar om sjukdomen och efter inhämtandet skulle denna dela med sig av dessa med länsstyrelsen. I regel var det sedan upp till länsstyrelsen att förordna om veterinärundersökning. Kunde

veterinärundersökningen bekräfta att någon av de uppräknade sjukdomarna faktiskt förekom skulle länsstyrelsen förklara stället där sjukdomsfallet inträffat smittat. Sedan smittsam husdjursjukdom konstaterats, ankom det i första hand på länsstyrelsen att besluta om vidare åtgärder för att förhindra spridning men i särskilda fall föreskrevs åtgärder direkt i författningarna såsom avskiljande från friska djur, förbud mot att släppa ut på bete eller förbud att använda mjölken. Som åtgärd förekom även dödande av djur, i vissa fall obligatoriskt och i andra fall fakultativt. Vid dödande av djur kunde djurägaren äga rätt till ersättning för ekonomisk förlust.

Vid införandet av den första epizootilagen fann man i stor utsträckning de då gällande reglerna som lämpliga även för den nya lagen och förde över dessa. Utöver detta lade man till ett betydande antal sjukdomar vilka skulle bekämpas enligt författningen som inte tidigare fanns upptagna i de då gällande reglerna. De upptagna sjukdomarna delades in i fyra grupper (grupp A-D) efter strängheten av sjukdomen och med olika ansvarsfördelningar och åtgärder som följd.⁵⁰²

Den ursprungliga epizootilagen ersattes 1980 av en ny lag med samma namn.⁵⁰³ Till följd av stora förändringar i såväl djurhållningen som åtgärder vid smittbekämpningen ansågs den ursprungliga lagen föråldrad. Vidare hade de många förändringarna inneburit att lagen hade blivit svåröverskådlig.⁵⁰⁴ Förslaget innebar även en förändring i den organiserade djurhälsokontrollen. Den hade sedan 1970 genom förordning (1969:441) om organiserad hälsokontroll av husdjur organiserats av olika riksorganisationer inom jordbruksnäringens område och omfattat kontroll av nötkreatur, svin, får och fjäderfän, dvs. djur inom produktionen av animaliska livsmedel. Genom införandet av lag (1980:370) om organiserad hälso-

⁵⁰² Se prop. 1935:42. *med förslag till lag om bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar (epizootilag)*, s. 13f.

⁵⁰³ Se epizootilag (1980:369).

⁵⁰⁴ Se prop. 1979/80:61. *med förslag till epizootilag m.m.*, s. 8.

kontroll av husdjur omfattades förutom djur inom livsmedelsproduktion även hästar och hundar inom den organiserade hälsokontrollen.⁵⁰⁵ Lagen innehöll bemyndiganden till regeringen att upprätta föreskrifter på området.⁵⁰⁶ Vid en översyn av husdjurskontrollen några år senare ersattes lagen av en ny lag och förordning som samlade olika författningar på området.⁵⁰⁷

Lagstiftningen ersattes återigen 1999 med den nu gällande epizootilagen (1999:657) samt en ny zoonoslag (1999:658) som reglerar sjukdomar och smittämnen hos djur som kan spridas naturligt från djur till människa men som inte är av sådan karaktär att de faller under epizootilagen. Sverige hade då även inträtt i EU-medlemskapet vilket innebar dels en ökad handel över gränserna att förhålla sig till men även en anpassning till gällande unionslagstiftning. Utbrottet av den s.k. *galna kosjukan* (bovin spongiform encefalopati) under 1990-talet innebar att stor uppmärksamhet riktades mot frågan i hela Europa och djurhälsa blev föremål för omfattande lagstiftning. Unionslagstiftningen på området hade främst bestått av diverse beslut och direktiv men direkt tillämpliga förordningar tog successivt över och Sveriges egna lagstiftning på området är idag främst kompletterande.

4.7.1.2 Fiskhälsokontrollen

En frivillig och av fiskodlingsnäringen organiserad fiskhälsokontroll tillkom i Sverige i början av 1960-talet för att täcka ett gemensamt behov för de fiskodlingar som då fanns för att få tillgång till en organisation för hälsokontroll och hälsovård, bland annat för bekämpningen av sjukdomen furunkulos som var den tidens mest allvarliga sjukdom hos odlad fisk. 1967 infördes även krav på tillstånd i fiskeristadgan för odling av fisk till följd av sjukdomsspridning från odlingar. När ny lagstiftning på

⁵⁰⁵ Se *ibid.*, s. 13.

⁵⁰⁶ Se förordning (1980:372) om organiserad hälsokontroll av husdjur.

⁵⁰⁷ Se prop. 1984/85:159. *om lag om kontroll av husdjur m.m.* samt lag (1985:342) om kontroll av husdjur m.m. och förordning (1985:343) om kontroll av husdjur m.m.

området för organiserad hälsokontroll tillkom på 1980-talet gavs fiskodlingsnäringens organisationer möjlighet att arrangera en av staten godkänd hälsokontroll. 1989 bildade Laxforskningsinstitutet och Vattenbrukarnas Riksförbund Fiskhälsan FH AB. De två organisationerna ägde sedermera Fiskhälsan till lika stora delar. Fiskhälsan fick genom en av Jordbruksverket fastställd arbetsordning i uppgift att arrangera ett för näringen gemensamt fiskhälsokontrollprogram.⁵⁰⁸

Kontrollen var fram till mitten 1990-talet frivillig. Nya krav i samband med EU-inträdet innebar dock att djurhälsoregleringens tillämpningsområde vidgades vilket innebar att delar av fiskhälsokontrollen blev obligatorisk och att vissa åtgärder vid smitta i fiskodling skulle vidtas.⁵⁰⁹ Fiskhälsans kontroller bestod därför fortsättningsvis av en för fiskodlaren frivillig del men nu även en obligatorisk sådan. Under 2010-talet lades dock Fiskhälsan ned och Jordbruksverkets distriktsveterinärer övertog fiskhälsokontrollen.⁵¹⁰

4.7.2 Allmänt om djurhälsolagstiftningen och offentliga organs ansvar

Lagstiftningen på djurhälsoområdet har nyligen genomgått omfattande förändringar och är till viss del fortfarande i en övergångsfas. Anledningen till detta är EU:s nya djurhälsoförordning⁵¹¹ som trädde ikraft i

⁵⁰⁸ Se Jordbruksverket, Fiskeriverket, och AB, Fiskhälsan FH (1995). *Fiskodling och fiskhälsokontroll: en sammanställning av aktuella regler för hälsokontroll av odlad fisk*, s. 4f. Se även avsnitt 4.4.1.

⁵⁰⁹ Se prop. 1993/94:203. *Ändringar av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) m.m.*, s. 169ff.

⁵¹⁰ Nedläggningen av Fiskhälsan ska ha kommit som en direkt konsekvens av organisationens verkställande direktör, Ulf-Peter Wichardts, hastigt gick bort år 2012.

⁵¹¹ Förordning (EU) 2016/429 om överförbara djursjukdomar, även kallad "djurhälsolagen" (Animal Health Law (AHL)). I det följande kommer EU-förordningen att benämnas som djurhälsoförordningen för att undvika oklarhet i vilken form av rättskälla det rör sig om och även för att undvika att den blandas

april 2021.⁵¹² Den nya förordningen var ett resultat av EU:s strategi för djurhälsa för perioden 2007–2013 som gick under parollen ”det är bättre att förebygga än att behandla” och vars andra pelare bestod av att ta fram en modern lagstiftning och ett enda tydligt regelverk för djurhälsa.⁵¹³ Förordningen är en ramlag som samlar ett stort antal olika förordningar inom djurhälsoområdet och det pågår för närvarande ett arbete av kommissionen att komplettera förordningen genom delegerade akter och genomförandeakter. Kommissionens lagstiftande akter innefattar dels detaljreglering i olika frågor men även de olika förteckningarna av sjukdomar och djurarter som är mottagliga för dessa och således är föremål för regleringen. För medlemsstaterna finns det även möjlighet att vidta åtgärder för sjukdomar utöver de förtecknade samt vissa bestämmelser om hur man ska förhålla sig till nya sjukdomar som inte har förtecknats ännu.

Svensk lagstiftning på området är främst kompletterande till unionslagstiftningen och även den till stor del utformad som ramlagstiftning med normgivningsdelegation till Jordbruksverket. Därutöver finns det bland annat genomdrivande bestämmelser om behörigheter vid kontroll och anmälningsplikt vid sjukdomsutbrott samt processrättsliga och straffrättsliga bestämmelser. Den nya unionslagstiftningen innebär för svensk del omfattande följdändringar, något som under de senaste åren lett till att Jordbruksverkets föreskrifter på området har genomgått revideringar. Under hösten 2020 föreslog en offentlig utredning även att flera svenska lagar, däribland epizootilagen och zoonoslagen, likt EU-lagstiftningen på området skulle samlas och ersättas av en djurhälsolag med kompletterande bestämmelser.⁵¹⁴ Någon sådan förändring har i skrivandets stund inte genomförts.

ihop med den föreslagna djurhälsolagen, se SOU 2020:62. *En samlad djurhälsoreglering del 1.*

⁵¹² Datumet för ikraftträdandet har vissa undantag.

⁵¹³ Se COM 539 (2007) final. *A new Animal Health Strategy for the European Union (2007-2013) where “Prevention is better than cure”.*

⁵¹⁴ Se SOU 2020:62.

Den nya djurhälsoförordningen är tillämplig på vattenbruk och vattenbruksdjur och syftar till att förbättra djurhälsan och minska de negativa effekterna kopplade till denna samt tillförsäkra en effektivt fungerande inre marknad.⁵¹⁵ Medlemsstaterna har möjligheter till ytterligare åtgärder i vissa fall och har ansvar för den operativa verksamheten men för att den inre marknaden ska hållas effektivt fungerande får inte åtgärder eller beslut gå utöver det som är nödvändigt för att syftet ska uppnås. Förordningen är tillämplig på vattenlevande djur i vattenbruk i alla levnadsstadier vilket förutom levande fisk även innefattar ägg, mjölke och köns-celler.

I förordningen finns det föreskrivet förpliktelser för medlemsstaterna, behöriga myndigheter och veterinärer såväl som bestämmelser som är direkt tillämpliga på aktörer som driver vattenbruk eller på annat sätt tillskrivits ansvar.⁵¹⁶ Medlemsstaternas skyldighet är främst att tillförsäkra att den behöriga myndigheten har en effektiv organisation med tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser. I Sverige är Jordbruksverket den av regeringen utsedda behöriga myndigheten. Dock utförs den operativa kontrollen nästan uteslutande av länsstyrelsen. Veterinärer tillerkänns en avgörande roll för alla delar av förvaltningen av djurhälsa, framförallt då de utgör en väsentlig länk mellan yrkesverksamma och myndigheter, och förordningen föreskriver därför allmänna bestämmelser om deras uppgifter och ansvarsområden.⁵¹⁷

⁵¹⁵ Vattenbruk definieras som "hållning av vattenlevande djur, där djuren förblir en eller flera fysiska eller juridiska personers egendom under uppfödningen eller odlingen och fram till och med upptagningen, utom då vilda vattenlevande djur tas upp eller fångas för att användas som livsmedel och därefter tillfälligt hålls utan utfodring i väntan på slakt", se artikel 4.6.

⁵¹⁶ Särskilda krav på yrkesverksamma behandlas särskilt i nästa avsnitt.

⁵¹⁷ Se särskilt art. 12.1.

Djurhälsan ska tillförsäkras genom både förebyggande åtgärder och bekämpning. Medlemsstaterna ska omedelbart anmäla ett utbrott av vissa sjukdomar om det behövs för att säkerställa att nödvändiga riskhantlingsåtgärder genomförs snabbt eller rapportera om förekomsten av sjukdomen om den inte föranleder en anmälan.⁵¹⁸ För att kunna upptäcka förekomsten av sjukdomar ska den behöriga myndigheten utföra övervakning för att snabbt kunna påvisa förekomsten av förtecknade sjukdomar eller eventuellt nya relevanta sjukdomar. Vissa förtecknade sjukdomar anses relevanta för unionen och omfattas då av unionsövervakningsprogram som den nationella behöriga myndigheten deltar i.⁵¹⁹ Medlemsstater som inte är fria eller inte har visats vara fria från en eller flera av vissa förtecknade sjukdomar ska (*obligatoriskt utrotningsprogram*) eller i vissa fall kan (*valbart utrotningsprogram*) inrätta ett program för utrotning med delmål, åtgärder för bekämpning och övervakning.⁵²⁰ Programmet ska godkännas av kommissionen och medlemsstaten ska rapportera under programmets gång samt slutrapportera efter genomfört program.

En medlemsstat kan ansöka om *sjukdomsfri status* i hela landet, zoner eller anläggningskretsar. Sådan status kan bland annat meddelas efter genom-

⁵¹⁸ Avsedda sjukdomar förtecknas av kommissionen i en genomförandeförordning, se kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/689 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser om övervakning, utrotningsprogram och sjukdomsfri status för vissa förtecknade sjukdomar och nya sjukdomar.

⁵¹⁹ Se art. 28. För förtecknade sjukdomar som omfattas av unionsövervakningsprogram, se kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/690 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller de förtecknade sjukdomar som omfattas av unionsövervakningsprogram, det geografiska tillämpningsområdet för dessa program och de förtecknade sjukdomar för vilka sjukdomsfria anläggningskretsar får upprättas.

⁵²⁰ Se art. 31–35. Ytterligare bestämmelser om utrotningsprogram samt förtecknade sjukdomar som är föremål för utrotningsprogram, se förordning (EU) 2020/689.

fört utrotningsprogram, om historiska data och övervakningsdata visar frihet från sjukdom eller om det är visat att sjukdomsagenset inte kan överleva i landet eller zonen. Tillerkännandet av sjukdomsfri status möjliggör eller underlättar bland annat förflyttningar av djur inom unionen och import och export utanför unionen.⁵²¹

I det fall misstanke om förekomst av en sjukdom uppkommer ska det finnas en beredskapsplan på plats för att säkerställa en snabb och effektiv beslutsprocess och att enhetliga och samordnade åtgärder kan vidtas. Undersökning för att bekräfta eller utesluta förekomsten av sjukdomen ska göras utan dröjsmål och preliminära åtgärder ska genomföras för att begränsa spridningsrisken. Vid bekräftad förekomst ska en epidemiologisk undersökning genomföras för att spåra det sannolika ursprunget och hur den har spridits. Den behöriga myndigheten ska även förklara de drabbade anläggningarna officiellt smittade, upprätta en restriktionszon som är lämplig för den förtecknade sjukdomen och genomföra den beredskapsplan som föreskrivits.⁵²²

4.7.3 Krav på vattenbruksanläggningar och vid förflyttningar inom och till unionen

För att kunna förebygga, bekämpa och utrota överförbara djursjukdomar bland vattenlevande djur är det en förutsättning att myndigheterna har kännedom om var och hur djuren hålls, att förflyttningar av djur dokumenteras och att spårbarhet kan garanteras vid odling. EU:s nya djurhälsoförfordning behandlar krav på registrering av anläggningar och aktörer, godkännande av vissa anläggningar, journalföring, spårbarhet och märkning i detalj. Reglerna för vattenbruksdjur skiljer sig något åt från de för landlevande djur och behandlas i linje med tidigare unionslagstiftning

⁵²¹ Sverige har i dagsläget sjukdomsfri status i hela landet för de förtecknade sjukdomarna viral hemorragisk septikemi (VHS), infektiös hematopoietisk nekros (IHN) och infektiös laxanemi (ISA).

⁵²² Medvetenhet om, beredskap inför och bekämpning av sjukdom är reglerad i art. 43–83.

separat från den som gäller för landlevande djur. Ytterligare bestämmelser meddelas av kommissionen via delegerade förordningar. Vidare har medlemsstaterna själva därtill möjlighet att ställa nationella krav och att göra vissa undantag. I den mån det finns anledning att misstänka att en epizootisk sjukdom har brutit ut föreskriver epizootilagen omedelbar skyldighet att anmäla detta till distriktsveterinären eller annan veterinär. Underlåtelse från anmälningsplikten är straffbelagd.

En verksamhetsutövare som driver en vattenbruksanläggning har en skyldighet att registrera anläggningen och överlämna de uppgifter (bland annat läge, typ av produktion och odlingsarter) som krävs enligt art. 172 i förordningen.⁵²³ I Sverige registreras uppgifterna i det centrala vattenbruksregistret som tillhandahålls av Jordbruksverket. Myndigheten har även en skyldighet att regelbundet uppdatera registret.

Vissa anläggningar måste utöver registrering även förprövas och godkännas. Kravet på godkännande gäller för anläggningar från vilka djur flyttas levande eller som produkter av animaliskt ursprung, samt andra vattenbruksanläggningar som utgör en betydande risk baserat på arterna och kategorierna av djur, typen av anläggning eller förflyttningar till och från anläggningen i fråga.⁵²⁴ Bestämmelser om vilka anläggningar som till följd av betydande risk kräver godkännande finns i art. 4 i kommissionens kompletterande förordning⁵²⁵ och omfattar bland annat karantänanläggningar, anläggningar för vektorer och fartyg eller andra

⁵²³ Det finns en möjlighet för medlemsstaterna att i vissa fall undanta registreringskravet för vissa anläggningar om dessa utgör en obetydlig risk, se art. 174–175.

⁵²⁴ Medlemsstaterna får undanta aktörer från godkännandekravet i vissa fall om anläggningen ifråga inte utgör någon betydande risk, se art. 176.2 djurhälsoförordningen samt artikel 3 i förordning (EU) 2020/691.

⁵²⁵ Se kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/691 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 vad gäller bestämmelser för vattenbruksanläggningar och transportörer av vattenlevande djur

mobila lokaler där vattenbruksdjur hålls tillfälligt för att behandlas eller genomgå andra förfaranden.

För godkännande av anläggningen krävs att det finns en biosäkerhetsplan, deltagande i riskbaserad övervakning och särskilda krav på lokaler och utrustning.⁵²⁶ Tidigare prövades frågan av länsstyrelsen inom ramen för odlingstillståndet i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen som behandlar såväl risk för smittsamma sjukdomar som art- och naturskydd.⁵²⁷ Utredningen om en samlad djurhälsoagstiftning föreslog dock att djurhälsoaspekten utgår från prövningen i odlingstillståndet och istället prövas av Jordbruksverket inom ramen för den nya djurhälsoagen.⁵²⁸ I samband med djurhälsoförordningens ikraftträdande tillfördes en ny anmälan om registrering eller godkännande för vattenbruksanläggningar med Jordbruksverket som ansvarig myndighet, se 3 kap. 9-10 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om registrering, godkännande, spårbarhet, förflyttning, införsel samt export med avseende på djurhälsa (SJVFS 2021:13).⁵²⁹ Samtidigt ändrades prövningen för odlingstillstånd enligt fiskelagen till att inte omfatta smittsamma sjukdomar.⁵³⁰

Till sist ska även de anläggningar som omfattas av registreringskravet eller kravet på godkännande föra journal och tillförsäkra spårbarheten. Journalföringskravet omfattar information om bland annat förflyttningar inom och mellan anläggningar, dödlighet, övervakning, testresultat, djur-

⁵²⁶ Se art. 5–19.

⁵²⁷ Se avsnitt 4.4.3.

⁵²⁸ Se SOU 2020:62, s. 462ff.

⁵²⁹ Föreskriften trädde ikraft 15 april 2021.

⁵³⁰ Se förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (SFS 2021:255) avseende 2 kap. 16 §.

hälsointyg samt en läkemedelsjournal.⁵³¹ Journalerna ska bevaras i minst fem år och hållas så att behöriga myndigheter på begäran kan få tillgång till dem.

Jordbruksverket ansvarar för att samordna tillsynen och lämna råd och hjälp vid behov men det är länsstyrelsen som genomför den operativa kontrollen eller den av Jordbruksverket eller länsstyrelsen utsedda veterinär. Kontrollen på djurhälsoområdet är behovsanpassad och kan därför se mycket olika ut. Ibland innebär detta att provtagning kan vara aktuellt medan kontrollen i andra fall fokuserar på exempelvis granskning av rutiner eller journalhållning. Kontroll kan även genomföras genom en inspektion på plats vid anläggningen.⁵³² Djurhållarna är enligt djurhälsoförordningen skyldiga att iaktta förändringar i djurens hälsa, beteende och produktionsparametrar som kan tyda på smitta med en förtecknad sjukdom och se till att de får besök av en veterinär med viss regelbundenhet, s.k. *djurhälsobesök*.⁵³³

En stor riskfaktor för spridningen av smittsamma sjukdomar är förflyttningen av djur och särskilt regleringsfokus har således lagts på att säkerställa att risken för sjukdomsspridning vid förflyttning är så liten som möjligt. Ansvar för förflyttningen ligger i grunden på den aktör, fysisk eller juridisk person, som ansvarar för djuret även om det endast är för en kortare tidsperiod. Djur som förflyttas ska komma från en registrerad eller godkänd anläggning, såvida inte förflyttningen avser vilda vattenlevande djur. Det är endast tillåtet med införsel av fisk som är mottagliga för sjukdomar som Sverige har fristatus och utrotningsprogram för där även ursprungsdestinationen är ett land, en zon eller en anläggningskrets som också har fristatus från respektive sjukdom. För att inte riskera sprid-

⁵³¹ Vilken information som ska journalföras finns reglerat i art. 186 i djurhälsoförordningen, art. 22–34 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/691 samt 8 § SJVFS 2021:13.

⁵³² Se prop. 2020/21:43, s. 111.

⁵³³ Se art. 24–25.

ningen av smittsamma sjukdomar får djuren heller inte vara föremål för sjukdomsbekämpande åtgärder eller nödatgärder. Endast djur som inte uppvisar några symptom på sjukdom eller som inte kommer från en anläggning eller ett område där det finns onormal dödlighet vars orsak inte har fastställts får flyttas. Djuren ska i vissa fall åtföljas av ett särskilt djurhälsointyg som visar upp att kraven för förflyttning uppnås eller, om ett djurhälsointyg inte krävs, en egenförsäkran från aktören på ursprungs-orten.⁵³⁴ Förflyttningar som kräver hälsointyg ska även anmälas till den EU-gemensamma databasen Traces (TRAdE Control and Expert System).

Den aktör som driver vattenbruksanläggningen har vid mottagandet ansvar för att kontrollera dokumentationen innan djuren lastas av vilket innefattar djurhälsointyg eller en egenförsäkran. Om det finns en avvikelse i dokumentationen ska djuren hållas isolerade tills Jordbruksverket har fattat ett beslut.

För import från länder utanför unionen gäller särskilda regler.⁵³⁵ Det är endast tillåtet att föra in djur som är godkända för införsel till EU. Kommissionen har tagit fram en förteckning över tredjeländer och territorier som anses garantera djurhälsan och från vilka införsel därmed är tillåten.⁵³⁶ Särskilda krav om anläggningar, djurhälsa, intyg, försäkra och annan dokumentation kan ställas för olika länder eller territorier. Kraven på djurhälsa ska alltid vara lika stränga som de är i djurhälsoförordningen eller ge motsvarande garantier.

⁵³⁴ När djurhälsointyg krävs regleras i art. 208.

⁵³⁵ Införsel från tredjeländer och territorier regleras i art. 229–242.

⁵³⁶ Se artikel 230. För förteckning, se bilaga XXI. Länder och territorier kan tillfälligt stängas av eller strykas permanent i enlighet med art. 232.

4.8 Livsmedelssäkerhet

4.8.1 Historisk översikt

Den 1 januari 1952 trädde livsmedelsstadgan (1951:824) ikraft. Lagstiftningen var då den första samlade lagstiftningen på livsmedelsområdet. Reglering av livsmedel hade pågått under en lång tid, spår går att finna så långt tillbaka som till landskapslagarnas tid, men varit starkt sammanhängande till handelsutvecklingen som reglerades av stadssamhällena.⁵³⁷ Då endast en bråkdel av befolkningen var bosatt i städerna och den yrkesmässiga livsmedelshandeln var begränsad ansågs det finnas begränsat behov av nationell reglering men i mitten av 1900-talet såg situationen annorlunda ut.⁵³⁸

Även om området redan innan livsmedelsstadgans etablering varit föremål för omfattande nationell reglering på området hade regleringen av livsmedel fortsatt varit svåröverskådlig. I förarbetena till 1951 års livsmedelsstadga delades de dåvarande bestämmelserna in i tre kategorier och bestämmelserna återfanns i ett mycket stort antal författningar med detaljerade bestämmelser. Bestämmelser i frågor av *hygienisk betydelse* återfanns i hälsovårdsstadgan och till den härledda lokala föreskrifter som behandlade framförallt livsmedelslokalers utformning och skötsel samt begränsningar av varuslag som fick saluföras.⁵³⁹ Frågor av *ekonomisk betydelse* innefattade bestämmelser för att förhindra illojal konkurrens och korrekt märkning av varor, exempelvis användningen av vedertagna benämningar för vissa varor.⁵⁴⁰ Till sist återfanns även ett stort antal

⁵³⁷ Se SOU 1949:43. *Betänkade med förslag till livsmedelsstadga m.m.*, s. 83.

⁵³⁸ Se *ibid.*, s. 85. Se även avsnitt 3.3.1 om den svenska livsmedelspolitikens framväxt och påverkan.

⁵³⁹ Vidare hygieniska bestämmelser återfanns även i giftstadgan (1943:877) avseende förbjudna ämnen i livsmedel samt särskilda bestämmelser om mjölk och mjölkprodukter i såväl tuberkulosförordningen (1939:113) som pastöriseringsförordningen (1937:737).

⁵⁴⁰ I sådana frågor tillerkändes allmänheten i viss utsträckning ett skydd genom strafflagen och lagen (1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens.

författningar som behandlade *särskilda livsmedel* som innefattade särskilda bestämmelser om märkning, sammansättning, tillverkning, handel och liknande för vissa varor.⁵⁴¹

1951 års livsmedelsstadga kom efter flera decenniers försök att samla lagstiftningen på området. Redan 1916 tillsattes en kommitté för att verkställa en utredning och ge förslag till en enhetlig och utvidgad livsmedelslagstiftning. Drygt fem år senare återkom kommittén med sitt betänkande med ett förslag till en livsmedelslag med tillhörande livsmedelsstadga, kontrollförfordning och kungörelser.⁵⁴² Till utredningen följde även ett bifog som behandlade kontroll av smör, margarin, ost,

Av särskilt intresse för livsmedelsfrågor av ekonomisk karaktär var dock förordningen (1917:420) angående förbud i vissa fall mot användande av vilseledande varubeteckningar vid handel med födoämnen och fodermedel som angav vissa benämningar (mjölk, grädde, smör, margarin, flott, korv, mjöl, socker samt honung) på livsmedel som inte fick användas ifall varans sammansättning avvек från den normala sammansättning för den vara som utmärktes genom benämningen.

⁵⁴¹ Exempelvis var det bestämt att fetthalten på grädde inte fick understiga 12 % i kungörelsen (1941:650) med vissa bestämmelser angående grädde och korv medan tillverkning av och handel med margarin och vissa andra närstående varor reglerades i förordningen (1932:355) angående kontroll å tillverkningen av samt handeln med margarin, margarinost, fettemulsion och konstister m.m. Ifråga om fisk återfanns särskilda bestämmelser i kungörelsen (1934:459) angående märkning av kärl till fiskkonserver för av- salu m.m., kungörelsen (1937:746) angående märkning av kärl, vari surströmming saluföres, m.m. samt kungörelsen (1949:444) angående beredning och inläggning in. m. av salt strömming, avsedd för försäljning inom riket. En grundlig genomgång av då gällande författningar återfinns i förarbetena, se prop. 1951:63. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till livsmedelsstadga m.m.*, s. 55ff.

⁵⁴² Se SOU 1922:4. *Betänkande med förslag till livsmedelslag m.m.*

margarinost, ättika och vatten särskilt med förslag till föreskrifter.⁵⁴³ Till följd av ändrade förutsättningar med anledning av kristiden efter första världskriget föranledde dock förslaget inte några ändringar i lagstiftningen på området trots att det tillstyrktes nästan unisont vid remissbehandlingen.⁵⁴⁴

Ett nytt försök gjordes genom den 1936 år tillsatta kommittén *livsmedelslagstiftningssakkunniga* som också de återkom efter fem år med ett förslag till en samlad lagstiftning. Denna gång i form av en livsmedelsstadga och en tillhörande normalmatvarustadga avsedd att tjäna som ledning vid framtagandet av lokala föreskrifter.⁵⁴⁵ Den föreslagna livsmedelsstadgan innehöll 13 kapitel, av vilka 1 kap. behandlade allmänna bestämmelser om livsmedels sammansättning och beskaffenhet, livsmedelslokaler, redskap för livsmedelstillverkning, personalhygien, märkningsbestämmelser m. m., 2 kap. innehöll bestämmelser om vatten och is, 3–11 kap. bestämmelser om särskilda livsmedel (mjölk, grädde, smör, kött och köttvaror, spannmålsprodukter och socker, saft och sylt m. m. samt honung, kaffe och te, kakaoprodukter och mandelmassa, ättika och kryddor), 12 kap bestämmelser om livsmedelskontrollen samt 13 kap. med ansvarsbestämmelser. Återigen följde med världskrig sammanhängande kristider att ingen omedelbar lagstiftningsåtgärd gjordes med anledning av utredningen trots att den i huvudsak tillstyrktes vid remissbehandlingen.⁵⁴⁶

När ytterligare en utredning, 1948 års livsmedelssakkunniga, överlämnade sitt betänkande i september 1949 fanns det inga kristider på horisonten som kunde ligga i vägen för reformen. Det nya förslaget var en

⁵⁴³ Se SOU 1922:5. *Bihang 1 till betänkande med förslag till livsmedelslag m.m. - förslag till föreskrifter rörande undersökning av smör och margarin, ost och margarinost, ättika och vatten.*

⁵⁴⁴ Se SOU 1941:22. *Betänkande med förslag till livsmedelsstadga m.m., s. 97f samt s. 103f.*

⁵⁴⁵ Se SOU 1941:22.

⁵⁴⁶ Se prop. 1951:63, s. 54.

revidering av 1941 års utredningsförslag som till delar redan ansågs föråldrat men även inte ansetts lämpligt att genomföra till följd av att det varit föremål för olika kristidsanpassningar.⁵⁴⁷ Likt 1941 års förslag bestod huvuddelen av utredningens förslag av en livsmedelsstadga. Livsmedelsstadgan hade dock i väsentlig grad utvidgats och bestämmelserna i hälsovårdsstadgan, giftstadgan och åtskilliga andra författningar, jämte nya bestämmelser om exempelvis om märkning av livsmedel, skulle samlas i den nya författningen. Vissa författningar rörande livsmedel ansågs dock alltfjämt bestå vid sidan av livsmedelsstadgan, bland annat bestämmelserna om pastörisering av till människoföda avsedd mjölk och grädde m.m. samt lagen angående köttbesiktning och slakthus med tillhörande författningar. Förslaget innehöll även en normalvarustadga som skulle tillfogas som en bilaga till livsmedelsstadgan.

I den livsmedelsstadga som till slut trädde ikraft hade livsmedelssakkunnigas förslag i största möjliga mån skurits ner i omfång vilket innebar att särskilda bestämmelser om mindre viktiga livsmedel lämnades utanför.⁵⁴⁸ Den tilltänkta bilagan, normalvarustadgan, lämnades även den utanför och ersattes av en normallivsmedelsordning. Flera frågor som behandlades medförde även gränsdragningsproblematik med gällande lagstiftning, bland annat den mellan livsmedelsstadgans och hälsovårdsstadgans tillämpningsområde där det inte alltid befanns självklart vilka lokaler som skulle regleras av vilken stadga, särskilt då hälsovårdsstadgan under perioden genomgick en översyn.

Även om lagstiftningen på området nu till stor del var samlad var tillämpningen av densamma splittrad mellan ett stort antal myndighetsaktörer och man fann att det saknades en enhetlighet i livsmedelskontrollen. Detta, tillsammans med bestämmelsernas föråldring till följd av förändrade levnadsvanor och höjd standard, ledde till att livsmedelsstadgan ersattes av en livsmedelslag (1971:511). Regleringstekniskt infördes den

⁵⁴⁷ Se SOU 1949:43, s. 81.

⁵⁴⁸ Se prop. 1951:63, s. 79.

som en ramlagstiftning för att möjliggöra större flexibilitet för vid varje tid rådande förhållande.⁵⁴⁹ Samtidigt inrättades en central myndighet på livsmedelsområdet i form av Livsmedelsverket.⁵⁵⁰

Nästa omfattande översyn av lagstiftningen kom först i samband med anslutandet till EES-avtalet och senare även EU. Som en förutsättning för en fungerande inre marknad för livsmedel samtidigt som en hög skyddsnivå skulle säkerställas fanns ett stort antal EG-direktiv som den svenska livsmedelslagstiftningen behövde anpassas till. EES-avtalet omfattade EG-bestämmelser om livsmedelstillsatser, märkning, specialdestinerade livsmedel (särskild kost på grund av ålder, sjukdom eller annat förhållande), dricksvatten, vin och sprit, hygienkrav för vissa produkter samt om livsmedelskontroll. I flera avseenden ansågs dock den svenska lagstiftningen redan anpassad till bestämmelserna och ändringarna som gjordes avsåg i första hand märkning och specialdestinerade livsmedel.⁵⁵¹ Samtidigt infördes även lag (1992:1683) om provtagning på djur för att i såväl hälsokontrollen som livsmedelskontrollen kunna kontrollera och kartlägga smittsamma sjukdomar och kontrollera vissa ämnen och restsubstanser. I vissa fall fick djur endast användas till livsmedelsproduktion om det kunde visas att de var fria från vissa sjukdomar eller förbud meddelas om djuret eller djurprodukten innehöll eller kunde antas innehålla ämnen eller restsubstanser som kunde skada människor.⁵⁵² Bara några år efter Sveriges anslutande till EU infördes en "radikal ny strategi" för att garantera livsmedelssäkerheten inom unionen och det blev början på ett

⁵⁴⁹ Se prop. 1971:61. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till livsmedelslag m.m.*, s. 178ff.

⁵⁵⁰ Se prop. 1971:62. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av statens livsmedelsverk m.m.* För mer information om Livsmedelsverkets framväxt, se avsnitt 5.4.1.3.

⁵⁵¹ Se prop. 1992/93:119 om *ändringar i livsmedelslagen (1971:511) m.fl. lagar i anledning av EES-avtalet*, s. 21ff.

⁵⁵² Se även prop. 1997/98:48. *Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar*, s. 22f.

omfattande arbete med den nya ordning för livsmedelssäkerhet som är ikraft än idag.⁵⁵³

4.8.2 Livsmedelsregleringens innehåll, systematik och definitioner

Dagens livsmedelskontroll är till stor del utformad som en följd av det initiativ som inleddes med kommissionens grönbok med allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i EU som syftade till att väcka debatt om livsmedelslagstiftningen och inleda en översyn av lagstiftningen på området. Den dåvarande lagstiftningen ansågs komplicerad, fragmenterad och inkonsekvent och således inte ändamålsenlig.⁵⁵⁴ Lagstiftningen hade utvecklats successivt inom ramen för flera olika lagstiftningsakter och det saknades en central, enande text som fastställde de grundläggande principerna för livsmedelssäkerheten.⁵⁵⁵ I den efterföljande vitboken föreslogs inrättandet av en unionsgemensam livsmedelsmyndighet och en lagstiftning som omfattade hela livsmedelskedjan, dvs. alla delar i produktionen, bearbetningen och distributionen.⁵⁵⁶

Lagstiftningen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och för konsumenternas intressen ifråga om livsmedel. Då livsmedel är en stor handelsvara är lagstiftningen även central för att den inre marknaden fungerar effektivt samt den internationella handeln. Livsmedelsbegreppet i lagstiftningen är brett och omfattar en mångfald av bestämmelser som direkt eller indirekt påverkar livsmedelssäkerheten. Bestämmelserna ska dock inte tillämpas i fall som avser privathushåll.⁵⁵⁷

⁵⁵³ Se KOM (1999) 719. *Vitbok om livsmedelssäkerhet*, s. 3.

⁵⁵⁴ Se KOM(97) 176. *Allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i Europeiska Unionen - kommissionens grönbok*, s. 22ff.

⁵⁵⁵ Se *ibid.*, s. 13.

⁵⁵⁶ Se KOM (1999) 719.

⁵⁵⁷ Det finns vissa andra undantag. Exempelvis är en primärproducent av animaliska livsmedel som levererar små mängder, maximal 15 ton odlad fisk per år, av sina primärprodukter direkt till slutkonsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar direkt till slutkonsumenter till stor del undan-

Reglering omfattar även särskilda bestämmelser om fodersäkerhet för produkter avsedda för utfodring av djur.

Tidigare lagstiftning skulle harmoniseras i den nationella lagstiftningen och genomförandet av lagstiftningen varierade avsevärt i de olika medlemsstaterna.⁵⁵⁸ För att undvika detta infördes den nya unionsrättsliga lagstiftningen huvudsakligen som förordningar. De grundläggande principerna och kraven samlades i en huvudförordning⁵⁵⁹ och bestämmelser om bland annat hygien, kontroll, zoonotiska ämnen m.m. i särskilda förordningar. Till följd av ändringarna i den unionsrättsliga lagstiftningen fann man att de ändringar som behövde göras i den svenska lagstiftningen var av så omfattande art att en helt ny lag var nödvändig varpå 2006 års livsmedelslag (2006:804) (LML) infördes. Lagen har bred tillämpning inom livsmedelsområdet och kompletterar flera EU-förordningar. Vissa frågor behandlas dock i särskilda lagar såsom lag (2006:806) om provtagning på djur, m.m och lag (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion.⁵⁶⁰

taget från bestämmelserna, bland annat kravet på registrering, se artikel 1.3 c i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung samt 44-48 §§ Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien (LIVSFS 2005:20).

⁵⁵⁸ Se KOM (1999) 719, s. 3f.

⁵⁵⁹ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet

⁵⁶⁰ Frågan om separata kompletteringslagar för vardera EU-förordning diskuteras i förarbetena men avvisas då det skulle innebära en överreglering som riskerade att medföra onödigt fragmentering och leda till gränsdragningsproblem och andra tillämpningssvårigheter, se prop. 2005/06:128. *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*, s. 135. Relevanta frågor som kopplar till lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter behandlas i undersökningen i avsnitt 4.9.

Den svenska lagstiftningen är i första hand kompletterande till de unionsrättsliga bestämmelserna även om det fortfarande finns visst utrymme för rent nationella föreskrifter avseende livsmedel.⁵⁶¹ Vilka förordningar lagen syftar till att komplettera meddelas i ett särskilt tillkännagivande från regeringen.⁵⁶² LML behandlar främst den offentliga kontrollens genomförande och sanktioner. Frågor som inte behandlas i lagen och behövs för att komplettera EU-bestämmelserna har genom ett allmänt formulerat bemyndigande delegerats till regeringen, se 5 § LML. Bemyndigandet omfattar samtliga kompletterande bestämmelser men däremot inte frågor där det står Sverige som medlemsstat fritt att meddela nationella bestämmelser. Sådana bemyndiganden finns dock att finna i 6 § avseende skydd för människors liv eller hälsa och för konsumentintresset samt i 7 § avseende livsmedelsanläggningar. Regeringen har i sin tur subdelegerat omfattande ansvar för och möjlighet till meddelande av föreskrifter till Livsmedelsverket genom bemyndiganden i livsmedelsförordningen (2006:813). Detaljbestämmelser återfinns således i stor utsträckning i Livsmedelsverkets föreskrifter.

4.8.3 Grundläggande principer och krav

Den grundläggande lagstiftningen återfinns i förordning 178/2002 som fastställer de allmänna principerna och krav för livsmedelslagstiftningen.⁵⁶³ Syftesförklaringen i art. 1 fastställer att förordningen har till syfte "att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och konsumenternas intressen när det gäller livsmedel, med särskild hänsyn tagen till mångfalden i tillhandahållandet av livsmedel, däribland tradi-

⁵⁶¹ Se *ibid.*, s. 186.

⁵⁶² Se tillkännagivande (2021:387) av de EU-bestämmelser som livsmedelslagen (2006:804) kompletterar.

⁵⁶³ Förordningen uppdaterades 2019 genom förordning (EU) 2019/1381 bland annat i syfte att förbättra och förtydliga reglerna om insyn, förstärka garantierna för tillförlitligheten, objektiviteten och oberoendet av de studier som Europeiska livsmedelsmyndigheten använder samt förbättra förvaltningen av myndigheten och stärka samarbetet med medlemsstaterna.

tionella produkter, samt att se till att den inre marknaden fungerar". Livsmedelslagstiftningen ska bygga på de allmänna principer som etableras i förordningens andra kapitel.

Livsmedelslagstiftningen ska bygga på *principen om riskanalys*, såvida det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna eller åtgärdens art. Principen delas in i tre delfaktorer.⁵⁶⁴ Den första, *riskbedömningen*, behandlar vetenskapliga yttranden och informationsanalys som ska basera sig på ett självständigt, objektivt och transparent underlag. Riskbedömningen genomförs på unionsnivå genom den Europeiska livsmedelsmyndigheten (EFSA) och myndighetens främsta uppgift är att ge vetenskapliga råd på begäran av kommissionen, medlemsstaterna, Europaparlamentet eller på eget bevåg.⁵⁶⁵ Den andra utgörs av *riskhanteringen* vilken avser reglering och kontroll som används för att bestämma lämplig åtgärd utifrån riskbedömningen. Riskhanteringen genomförs separat från riskbedömningen på unionsnivå av främst kommissionen och på nationell nivå av de nationella myndigheterna. Den tredje delfaktorn är *riskkommunikation* som bygger på utbyte av information mellan olika intressenter under hela riskanalysprocessen. Inom ramen för EFSA:s ansvar ligger att ge oberoende och aktuella råd samt informera allmänheten om sitt arbete.

När det är tillämpligt ska *försiktighetsprincipen* följas. Principen är densamma som även tillämpas i miljörättsliga frågor och syftar till att ge vägledning när den vetenskapliga bedömningen ger vid handen att effekter på miljö samt människors, djurs eller växters hälsa kan vara oacceptabla och inte i överensstämmelse med den etablerade höga

⁵⁶⁴ Se KOM (1999) 719, s. 9.

⁵⁶⁵ Se COM(2018) 179 final. *Förslag till förordning om insyn och hållbarhet i EU:s system för riskbedömning i livsmedelskedjan*, s. 1.

skyddsnivån.⁵⁶⁶ Hela processen ska präglas av öppenhet som manifesterar sig i offentliga samråd och information till allmänheten.

Vid sidan om huvudförordningen finns det ett stort antal förordningar som reglerar olika led i produktionskedjan och olika typer av produkter. Dessa behandlar utsläppning på marknaden och märkning, foderhygien, tillsatser, kontroll och import, skadliga ämnen och produkter, genetisk modifierade produkter m.m.

4.8.4 Tillstånd, tillsyn och särskilda bestämmelser

Regleringen på livsmedelsområdet har traditionellt sett fokuserat på livsmedelsprodukten, inte produktionen av livsmedel. Under de senaste decenniernas ändrade syn på livsmedelssäkerhet har allt större betoning lagts på att hela produktionskedjan, från ax till limpa, kvalitetssäkras. Det innebär att även produktionsfasen är föremål för såväl förprovning som kontroll utifrån ett livsmedelssäkerhetsperspektiv.

I EU:s förordning om livsmedelshygien⁵⁶⁷ fastställs allmänna regler för livsmedelshygien samt förfaranden för kontroll av att dessa regler följs. Ansvar för livsmedelshygien ligger hos företagaren och säkerheten ska kunna garanteras i hela livsmedelskedjan från primärproduktionen och framåt. Krav avseende hygien och journalföring som gäller för all primärproduktion, vilket innefattar bland annat odling av fisk, återfinns i förordningens bilaga I.

Livsmedel av animaliskt ursprung regleras även genom särskilda bestämmelser i förordning om hygienregler för livsmedel av animaliskt

⁵⁶⁶ Tillämpningen av försiktighetsprincipen har varit föremål för en särskild skrivelse från Europeiska kommissionen, se KOM(2000) 1. *Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen.*

⁵⁶⁷ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien

ursprung⁵⁶⁸. I förordningens bilaga II återfinns allmänna krav för produkter av animaliskt ursprung, främst avseende märkning av produkter och information från livsmedelskedjan. Bilaga III innefattar särskilda krav för olika animaliska produkter. Avsnitt VIII i bilaga III föreskriver särskilda krav för fiskeriprodukter, vilket innefattar livsmedelsprodukter från fiskodling, för fiskodlingar främst avseende fiskens organoleptiska egenskaper (egenskaper som kan identifieras genom syn, känsel, smak och lukt), vissa potentiellt giftiga ämnen samt risken för parasiter.

Förordningens art. 4.2 stipulerar huvudregeln att anläggningar som hantlar livsmedel av animaliskt ursprung ska godkännas av behörig myndighet. Kravet på godkännande är en förprovning av anläggningen där anläggningens uppfyllnad av ställda minimikrav prövas och innebär att anläggningen inte får tas i bruk innan den har godkänts. En anläggning får godkännas först efter kontrollbesök på plats.⁵⁶⁹ Godkännandet av anläggningar för livsmedel av animaliskt ursprung ska göras av Livsmedelsverket och kan vid allvarliga eller upprepade brister återkallas av myndigheten.⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung

⁵⁶⁹ Det finns även möjlighet för kontrollmyndigheten att ge ett villkorat godkännande om samtliga krav på uppbyggnad och utrustning är uppfyllda även om övriga relevanta krav i foder- och livsmedelslagstiftningen inte är det. Ett villkorat godkännande får ges för tre månader åt gången dock inte mer än sex månader totalt innan anläggningen ska kunna beviljas fullt godkännande.

⁵⁷⁰ Se art. 3.1 förordning om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung samt art 31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd. Särskilda förfaranden vid ansökan om godkännande eller registrering av livsmedelsanläggning ska meddelas av Livsmedelsverket.

Anläggningar som endast utför primärproduktion omfattas inte av kravet på godkännande. Om verksamheten till exempel omfattar även ett slakteri utför den således inte endast primärproduktion och omfattas således av kravet på godkännande.⁵⁷¹ Det finns utrymme att inom den nationella lagstiftningen meddela krav på godkännande även i fall där den unionsrättsliga lagstiftningen inte ställer ett sådant, se art. 6.3 förordning om livsmedelshygien. Något sådant krav har dock inte meddelats för fiskodling.⁵⁷²

Livsmedelsanläggningar som inte kräver godkännande ska istället anmälas för registrering till kontrollmyndigheten. Kontrollen inleds då först när verksamheten är igång. En verksamhet får påbörjas två veckor efter det att fullständig anmälan om registrering kommit in till kontrollmyndigheten. Om kontrollmyndigheten registrerar anläggningen innan dessa två veckor gått får verksamheten startas i och med registreringen. För primärproducenter i Sverige innebär det att anläggningarna ska anmälas till kontrollmyndigheten vilket i de flesta fall är länsstyrelsen.⁵⁷³

⁵⁷¹ Primärproduktion för fiskeriprodukter avser odling, fiske och uppsamling av levande fiskeriprodukter i syfte att släppa ut dem på marknaden, se förordning om särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung bilaga III avsnitt VIII.

⁵⁷² Se Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien.

⁵⁷³ Se 11 § Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien.

4.9 Animaliska biprodukter

I gränslandet mellan avfallsreglering, livsmedelskontroll och djurhälso-regleringen hamnar bestämmelserna om animaliska biprodukter.⁵⁷⁴ De allra flesta verksamheter producerar någon form av avfall och fiskodlingar utgör inget undantag. Vid uppsamling av fekalier och foderrester från odlingarna utgörs avfallet av slam eller avfallsvatten. Vidare består det verksamhetsanknutna avfallet av animaliska biprodukter som uppkommer främst bortskaffande av döda djur och åtgärder för sjukdomsbekämpning men kan vid slakt av djur för livsmedelsändamål även bestå av slaktrester. Då biprodukterna är av animaliskt ursprung kan de innebära risk för smittspridning och måste därför hanteras särskilt, kontrolleras och kunna spåras. Bestämmelsernas förhållande till systemet är likt livsmedelskontrollen begränsad då de inte avser produktionsfasen i sig men är till vissa delar överlappande och en reell del att hantera i produktionen.⁵⁷⁵

Avfall finns reglerat på EU-nivå och främst genom EU:s avfallsdirektiv. Direktivet innehåller dock undantag för vissa användningsområden. I art 2.1(f) är fekalier för vissa användningsområden och företeelser undantagna och i art 2.2(b-c) är animaliska biprodukter och kadaver undantagna. På grund av riskerna för människors och djurs hälsa, säkerheten i livsmedels- och foderkedjan och konsumenternas förtroende vid felhantering av vissa animaliska biprodukter har dessa reglerats särskilt i en egen förordning, EU:s förordning om animaliska biprodukter⁵⁷⁶, som innehåller särskilda bestämmelser om bortskaffande och användning av sådana biprodukter. Frågor kring animaliska biprodukter har uppmärksammats särskilt efter utbrott av mul- och klövsjuka, spridning av transmissibla

⁵⁷⁴ För en historisk översikt som behandlar de problemområden som regleras hänvisas läsaren till den historiska översikten för djurhälsa (avsnitt 4.7.1) samt livsmedelskontroll (avsnitt 4.8.1).

⁵⁷⁵ Det förekommer även att slam från odling används som gödsel vid jordbruk. Reglerna för spridning av gödsel kommer dock inte att behandlas ytterligare här.

⁵⁷⁶ Förordning (EG) 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter.

spongiformaencefalopati som bovin spongiform encefalopati (förmodligen mer bekant under benämningen galna kosjukan) och förekomsten av dioxiner i foder.⁵⁷⁷ Förordningen är en ramlagstiftning och ytterligare bestämmelser återfinns i kommissionens tillhörande genomförandeförordning⁵⁷⁸.

Förordningen är en ramlagstiftning för hantering av animaliska biprodukter. I art. 3.1 definieras animaliska biprodukter som hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som härstammar från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma. Den innehåller bestämmelser om kategorisering, bortskaffande och användning av animaliska biprodukter och därav framställda produkter. Förordningen innehåller vidare bestämmelser om registrering och godkännande av anläggningar, om krav på spårbarhet och egenkontroll samt om offentlig kontroll av behöriga myndigheter.

Animaliska biprodukter kategoriseras med hänsyn till graden av risk för människors och djurs hälsa där kategori 1 utgör den högsta riskklassen och kategori 3 den lägsta. Fisk som inte visat några tecken på sjukdomar som kan överföras till människor eller djur samt animaliska biprodukter från anläggningar för odling av fisk har tilldelats den lägsta riskkategorin, dvs. kategori 3.⁵⁷⁹ Beroende på kategorisering finns olika handlingsregler

⁵⁷⁷ Se preambeln till förordning 1069/2009.

⁵⁷⁸ Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen.

⁵⁷⁹ Se art. 10 i-j. Fisk som dött på annat sätt än slakt, till exempel självdöd fisk eller som har avlivats som ett led i sjukdomsbekämpning faller således inte in under kategori 3-material.

i förhållande till biprodukterna där kategori 3 innebär de minst ingripande.

Den eller de *driftsansvariga*⁵⁸⁰ ska anmäla en verksamhet som kräver registrering vid bland annat framställning, hantering, lagring och bortskaffande av animaliska biprodukter eller kräver godkännande vid exempelvis förbränning eller lagring av sådana.⁵⁸¹ I den mån hanteringen endast avser väntan på transport ska kadaver och delar av fisken förvaras så att det inte utgör en smittrisk och hållas åtskilt från verksamhetens levande djur.⁵⁸²

Då det är en EU-förordning tillämpas den direkt men kompletteras av nationella bestämmelser. Huvudbestämmelserna i den svenska lagstiftningen återfinns i lag (2006:805) om foder och animaliska biprodukter som ersatte den tidigare foderlagen (1985:295) för att bättre anpassa den nationella regleringen till motsvarande EU-lagstiftnings struktur och tillämpningsområde.⁵⁸³ I Sverige är Jordbruksverket den behöriga myndigheten. Som sådan är den ansvarig för den offentliga kontrollen såväl som föreskrivande myndighet ifråga om detaljerade bestämmelser.

⁵⁸⁰ Definierat i art. 3.11 förordning (EG) 1069/2009 som *de fysiska eller juridiska personer som har faktisk kontroll över en animalisk biprodukt eller därav framställd produkt, däribland transportörer, handlare och användare.*

⁵⁸¹ Se art. 23 avseende registreringskrav och art. 24 avseende krav på godkännande.

⁵⁸² Se 2 kap. 2 § SJVFS 2014:43.

⁵⁸³ Se prop. 2005/06:128, s. 234ff.

4.10 Systemets identifierade regleringskomponenter

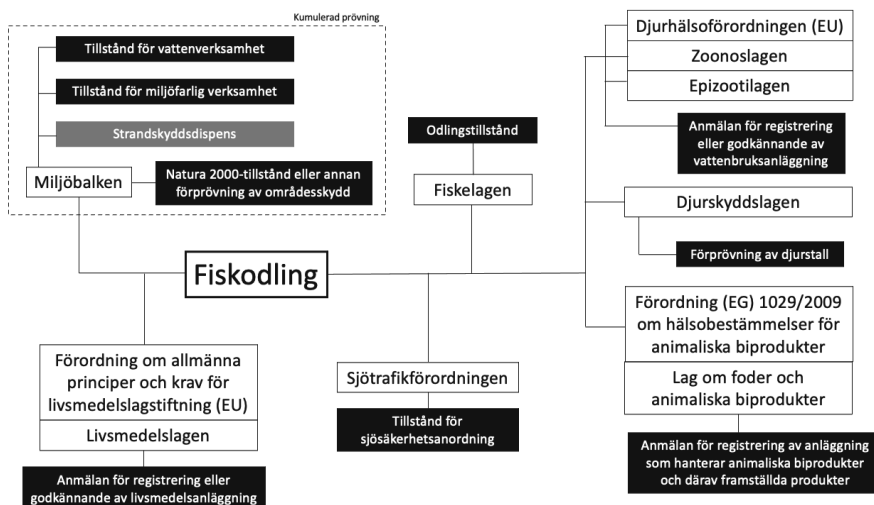
I avhandlingens inledning diskuterades den s.k. *command and control*-regleringen och hur den genomförs i förhållande till verksamheter främst i form av förprovning, ofta tillstånd men ibland även dispens, och tillsyn, ibland under benämningen offentlig kontroll om den följer direkt av EU-förordning. Inom ramen för förprovningen prövas de minimikrav som följer av regleringen innan verksamheten har startat eller som en förutsättning för fortsatt verksamhet. Däremot föreligger vissa skillnader huruvida en verksamhet förutsätter ett godkännande från en myndighet och specifika villkor för den enskilda verksamheten ska etableras innan verksamhetens påbörjande alternativt fortgående. I vissa fall är det tillräckligt med anmälan eller registrering. Oavsett om förprovning krävs eller inte följs verksamhetens efterlevnad av minimikraven upp genom ett offentligt styrt kontrollsystem. Systemets förlitande på när tillsyn utan förprovning anses utgöra tillräcklig styrning skiljer sig därför åt beroende på en generell bedömning av hur stor risk som föranleder regleringen. Det kan bestämmas utifrån verksamhetens omfattning men även av den risk som verksamhetstypen generellt föranleder. Undersökningen visar att detta styrmedel används genomgående för de olika regleringarna som styr vattenbruket.

Regleringskomponenterna i form av förprovningar och tillsynsuppdrag är flera till antalet och inom ramen för flera olika lagstiftningar. Den splittade provningen följer av de många olika provningsintressena som har utvecklats till olika regleringar dit provningen av fiskodlingar har hamnat allt eftersom, ofta relativt nyligen och långt senare än andra verksamhetstyper som även regleras inom ramen för komponenten. Då regleringen i de flesta fall inte har skapats med fiskodling i åtanke har det lett till reglering som i vissa fall inte har anpassats till fiskodling eller där tolkningen av reglerna i förhållande till fiskodling är osäker.

I viss utsträckning förhåller sig komponenterna till varandra, framförallt för de förprovningar som har samlats i miljöbalken. Dels är förprovningssplikten för strandskydd undantagen om verksamheten redan är tillstånds-

förpliktad i en annan del av balken. Prövningen inom ramen för miljöbalken kumuleras, om ändamålsenligt, till en prövning i en instans i det fall att flera tillstånd krävs för samma verksamhet. Likaså har vissa anpassningar gjorts i komponenternas prövningsområden för att undvika överlappningar, senast genom begränsning av prövningen i fiskelagen i samband med att prövning av frågor rörande djurhälsa infördes i djurhälsolagstiftningen.

Med alla regleringskomponenter på plats kan den illustration av tillämpliga lagstiftningar som etablerades i andra kapitlet kompletteras med regleringskomponenter. I nedanstående illustreras detta med förprovning eller anmälan. I samtliga fall ska detta följas upp av kontrollmyndigheter genom tillsyn eller kontroll vilket inte noteras särskilt i illustrationen.



5. Systemets institutionella komponenter

5.1 Inledning

I det föregående kapitlet behandlades de regleringskomponenter som ställer upp de krav och prövningsramar som är centrala för att styrningen ska uppnå angivna mål. Detta avsnitt ska titta närmare på de institutionella komponenter som tilldelats en roll för att genomdriva styrningen av vattenbruket. De institutionella komponenterna utgörs av myndigheter där de centrala förvaltningsmyndigheterna, utifrån undersökningens syfte, är av särskilt intresse. De har olika bakgrund, syften, praktiska förutsättningar och ansvarar för olika delmål inom ramen för det övergripande målet. Den centrala styrningen utövas således inte endast genom normer som ska tillämpas vid förprovning och tillsyn utan även genom instruktioner till institutioner som agerar i systemet. Genom de olika instruktionerna kommer institutionerna agera olika inom ramen för sina roller och påverka vattenbruksstyrningen på olika sätt.

I första kapitlet redovisades generella aspekter av organisation, struktur och rollfördelning i staten som organisation. Följande avsnitt kommer att behandla detta i detalj i förhållande till enskilda institutionella komponenter som har identifierats som rollinnehavare i förhållande till de regleringskomponenter som används för styrning av vattenbruket. Avsnittet fokuserar på de involverade centrala förvaltningsmyndigheterna och syftar till att beskriva dem i detalj men där komponenter med större roller ägnas större utrymme. I korthet kommer även myndigheter med uppgifter i den regionala och kommunala kontexten att undersökas.

Framställningen fokuserar på tre aspekter av de institutionella komponenterna. Den första är en bakgrund där myndighetens syfte, uppgift och rollfördelning undersöks ur ett historiskt perspektiv i syfte att få förståelse för hur och varför myndigheten har blivit en aktör i systemet. Den andra aspekten är myndighetens nuvarande instruktion såsom formulerat av regeringen i instruktionsförordningen samt regleringsbrevet för att på så vis kunna etablera myndighetens specifika syfte och målsättning, dvs. myndighetens funktion i den statliga organisationen, i förhållande till

vattenbruksnäringen. Den tredje och sista aspekten är att bestämma myndighetens nuvarande syfte, uppgift och rollfördelning specifikt i förhållande till vattenbruket och de regleringskomponenter som identifierats i systemet.

Kapitlet sammanfattas i det sista avsnittet, avsnitt 5.3, och den visuella utformningen som påbörjades i föregående kapitel utvecklas genom att addera de institutionella komponenterna.

5.2 Vattenbrukets myndighetsaktörer

5.2.1 Centrala myndighetsaktörer

5.2.1.1 Jordbruksverket

Bakgrund

Statens Jordbruksverk inrättades den 1 juli 1991.⁵⁸⁴ Inrättandet av en ny myndighet var ett led i den nya svenska livsmedelspolitiken och den nya myndigheten ersatte två tidigare statliga myndigheter – Lantbruksstyrelsen och Statens jordbruksnämnd.

Lantbruksstyrelsen hade inrättats drygt hundra år tidigare med uppgift att

*med uppmärksamhet följa lantbrukets och dess binäringars samt fiskerinäringens tillstånd och att, efter omständigheterna, själv vidtaga eller hos Kungl. Maj:t föreslå de åtgärder, som styrelsen ansåge lämpliga för dessa näringars främjande.*⁵⁸⁵

Från ämbetet undantogs dock havsfisket vid landets västra kust. Lantbruksstyrelsen ersatte då lantbruksakademiens förvaltningsstyrelse som förvisso saknade administrativ befogenhet men ändå anförtroddes flera uppgifter av förvaltande art. Förvaltningsstyrelsen hade prägel av

⁵⁸⁴ Se prop. 1990/91:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92, bilaga 11.

⁵⁸⁵ Se Kungl. Maj:ts instruktion för lantbruksstyrelsen den 31 december 1889.

ett ämbetsverk, eller vad som idag oftast benämns som myndighet, men då frågorna rörande jordbruket och fisket blev allt mer omfattande ansågs det finnas ett behov av ett permanent ämbetsverk.⁵⁸⁶ Senare fann man även att fiskeriadминистраtionen inom ramen för Lantbruksstyrelsens Fiskeribyrå och fisketillsynsmyndigheten var av sådan omfattning att ett eget ämbetsverk var berättigat.⁵⁸⁷ Således inrättades Fiskeristyrelsen, från 1991 fram till dess nedläggning 2011 under namnet Fiskeriverket, med ansvar för fiskerifrågor med undantag för pris- och marknadsreglering.

Statens jordbruksnämnd inrättades ursprungligen 1935 genom en sammanslagning av Statens spannmålsnämnd, Statens mjölk- och Statens slakterinämnd. Nämndens uppgifter överfördes till följd av krigsförhållandena till Statens livsmedelskommission från år 1939 men nämnden återinrättades den 1 juli 1950.⁵⁸⁸ Under de kommande decennierna skulle nämnden få en central roll i det hårt reglerade svenska jordbruket. Den ansvarade för prisregleringen på jordbrukets och fiskets område både avseende gränsskyddet mot omvärlden och den inhemska marknadsregleringen.

Mot slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet rörde sig dock den svenska jordbrukspolitiken mot en omfattande avreglering som ett led i den nya svenska livsmedelspolitiken.⁵⁸⁹ Den nya styrningen av jordbruket innebar även att en omorganisation av de inblandade myndigheterna var nödvändig. Avregleringen av den pågående pris- och marknadsregleringen av jordbruks- och fiskprodukter och gränskontrollerna för att hin-

⁵⁸⁶ Se SOU 1918:14. *Betänkande rörande omorganisation av Lantbruksstyrelsen m.m.*, s. 15.

⁵⁸⁷ Se prop. 1948:49. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av en fiskeristyrelse med statens fiskeriförsök m. m.*, s. 6f.

⁵⁸⁸ Se prop. 1950:161. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av statens jordbruksnämnd m.m.*

⁵⁸⁹ För mer om målet med styrningen av den svenska livsmedelspolitiken, se avsnitt 3.3.1.

dra att utländska producenter skulle utkonkurrera de svenska skulle upphöra för att på så sätt underkastas samma villkor som andra näringar.⁵⁹⁰ Vid en utredning av organisationen på jordbrukets område fann man att det inte längre fanns rationalitets- eller effektivitetsvinster av att ha två olika myndigheter utan att det var ett naturligt steg att en central myndighet bildades för att ersätta de två tidigare.⁵⁹¹

Som ett led i ansvaret för jordbruksfrågorna har även djurskyddet sorterats in under verkets ansvarsområde. Under en kort period var dock djurskyddsfrågorna undantagna från Jordbruksverkets ansvarsområde efter att en utredning fann att organisationen av det svenska djurskyddet inte var tillräckligt och att en central myndighet skulle ta över ansvaret från Jordbruksverkets djuravdelning och distriktsveterinäravdelning, Centrala försöksdjursnämnden och de djurförsöksetiska nämnderna samt den regionala och lokala tillsynen över djurskyddslagen för att sammanföra djurskyddsfrågorna till en myndighet.⁵⁹² Den nya Djurskyddsmyndigheten inrättades den 1 juli 2003 trots att flera remissinstanser avstyrkte den nya myndigheten främst med hänvisning till en ökad uppsplittring av ansvaret på flera aktörer i motsats till idén om en sammanhållen livsmedelspolitik.⁵⁹³ Myndigheten blev dock kortlivad och avvecklades redan 2007 med hänvisning till effektivisering av den statliga administrationen och verksamhetsområdet inordnades under Jordbruksverket.⁵⁹⁴

Av särskilt intresse för fiske- och vattenbruksfrågorna är även den havs- och vattenrelaterade omorganisering av myndigheter som genomfördes

⁵⁹⁰ Den faktiska avregleringen kom dock av sig i och med det svenska EU-medlemskapet, se avsnitt 3.3.1.

⁵⁹¹ Se SOU 1990:87. *Den nya centrala jordbruksmyndigheten - slutbetänkande av utredningen om översyn av den centrala myndighetsorganisationen på jordbrukets område m.m.*, s. 61f.

⁵⁹² Se SOU 2000:108. *Ett förbättrat djurskydd: betänkande*, s. 45ff.

⁵⁹³ Se prop. 2001/02:189. *En ny djurskyddsmyndighet*, s. 7ff.

⁵⁹⁴ Se prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007*, utgiftsområde 23, s. 50.

2011.⁵⁹⁵ Omorganisationen innebar att Fiskeriverket, tidigare Fiskeristyrelsen, som en gång i tiden bildades genom att bryta ut fiskeridelen från Lantbruksstyrelsen nu lades ner. I huvudsak skulle Fiskeriverkets uppgifter upptas av den nya Havs- och vattenmyndigheten men även ett stort antal uppgifter tillföll Jordbruksverket. Man fann att det fanns starka samband mellan jordbruks- och fiskefrågorna och att det således fanns synergieffekter att hämta om vissa fiskefrågor därför lades på Jordbruksverket. Framförallt lades frågor som rörde främjandet av fiskerinäringen, fritidsfiske, vattenbruk och förvaltningen av fiskeprogrammet på Jordbruksverket.⁵⁹⁶

Uppdragsbeskrivning

Jordbruksverket är en statlig förvaltningsmyndighet som sedan 1 januari 2015 sorterar under Näringsdepartementet sedan Landsbygdsdepartementet (tidigare Jordbruksdepartementet) lagts ner. Myndighetens huvudsakliga uppgifter framkommer av förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk (FoSJV). Enligt instruktionsförordningen har myndigheten "inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna".

Då jordbruks- och fiskefrågorna är högst unionsrelevanta områden innefattar myndighetens ansvarsområden det nationella genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik samt olika stöd genom program för jordbruk, hav och fiskeri och landsbygdsutveckling som ryms inom europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI). Fonderna är centrala

⁵⁹⁵ För mer om bakgrunden till omorganisationen på området, se avsnitt 5.4.1.2 om Havs- och vattenmyndighetens tillkomst.

⁵⁹⁶ Se SOU 2010:9. *Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor: Betänkande av Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor*, s. 21ff samt prop. 2010/11:86. *Havs- och vattenmyndigheten*, s. 29f.

genomförandemekanismer för att bidra till unionens *Europa 2020-strategi*⁵⁹⁷ om en smart och hållbar tillväxt för alla som tillhandahåller stöd som kompletterar nationella, regionala och lokala insatser. Strategin etablerades efter 00-talets ekonomiska kris och etablerade mätbara mål att uppnå till 2020 inom fem områden: sysselsättning, forskning och innovation, klimatförändringar och energi, utbildning och fattigdomsbekämpning.⁵⁹⁸ Utdelade medel ska syfta till att uppnå strategins agenda.

Jordbruksverket har även nationellt etablerade näringsfrämjande uppdrag inom sitt förvaltningsområde som syftar till att bidra till en stärkt konkurrenskraft för företag, tillhandahålla god service och lättillgänglig information samt verka för förenkling och administrativa lättnader. Utöver de övergripande uppdragen har myndigheten särskilda uppdrag kopplade till förvaltningsområdet såsom att säkerställa ett gott djurskydd, förebygga spridning av och bekämpa växtskadegörare och smittsamma djursjukdomar, verka för säkra livsmedel och konsumenthänsyn i sin del av livsmedelskedjan. Som en myndighet med främjande ansvar för verksamheter inom sitt område är det även centralt att de nödvändiga administrativa processerna är effektiva och inte onödigt betungande. Myndigheten ska arbeta för en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelsproduktion genom att beakta behovet av stärkt konkurrenskraft för företag, tillhandahålla god service och lättillgänglig information samt verka för förenkling och administrativa lättnader, se 2 a § FoSJV.

Likt andra myndigheter med anknytning till miljöarbetet ska Jordbruksverket verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen uppnås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndigheten har även särskilt ansvar för ett miljö kvalitetsmål – *Ett rikt odlingslandskap* –

⁵⁹⁷ Se rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (2010/707/EU). Arbetet för nästa finansieringsperiod (2021–2027) är inte avslutat i skrivandets stund.

⁵⁹⁸ Se KOM(2010) 2020. *Europa 2020 - en strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.*

vilket medför att myndigheten ska samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om det utpekade miljö kvalitetsmålet.

Roll inom vattenbruket

Jordbruksverket har en mångfacetterad och bred roll inom ramen för den rättsliga styrningen av det svenska vattenbruket. Uppdraget omfattar i stort sett alla olika myndighetsroller som behandlades i första kapitlet och framförallt i förhållande till regleringskomponenter som har fisk och fiske i fokus genom regleringen av djurhälsa, djurskydd och fiske. Som utgångspunkt ska myndigheten enligt instruktionsförordningen medverka till att främja och utveckla fiskerinäringen, vattenbruket och fisketurismen, se 8 a § FoSJV.

Centralt för de främjande och utvecklande uppdragen är de stödprogram och direktstöd som Jordbruksverket förvaltar. Till följd av EU-medlemskapet förvaltar Jordbruksverket ett stort antal olika stödprogram inom lantbruk-, skogsbruk-, vattenbruks- och fiskesektorerna samt landsbygdsutveckling. Av dessa är flera potentiellt tillämpliga på vattenbruksverksamheter men det är endast Europeiska havs- och fiskeriprogrammet (EHFF) (perioden 2014-2020) och dennes ersättare, Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF) (perioden 2021-2027), som riktar sig direkt till vattenbruksverksamheter och även det program som bidrar mest till vattenbruket.

En annan central aspekt i främjande- och utvecklingsuppdraget är att åstadkomma lättnader för näringen genom att eliminera onödiga byråkratiska hinder. I sina många roller inom vattenbruket har Jordbruksverket möjlighet till stor direkt påverkan i form av förenklingar i reglering och administrativa lättnader inom ramen för tillstånd och tillsyn. Utöver detta har myndigheten nyligen genomfört ett särskilt regeringsuppdrag för att analysera prövningen av vattenbruksverksamheter och hur denna kan förenklas samtidigt som miljöskyddet bibehålls och vid behov föreslå

ändringar.⁵⁹⁹ Uppdraget redovisades i september 2020 där flera förslag till ändringar i lagstiftningen föreslogs.⁶⁰⁰ Redovisningen har dock i skrivande stund inte lett till några förändringar i lagstiftning.⁶⁰¹

Jordbruksverket innehar flera roller i direkt relation till regleringen på området ifråga. Som tidigare noterats utgår rollerna från fisk och fiske som regleringsobjekt då verket är den ansvariga centrala myndigheten ifråga om djurskydd, djurhälsa och fiskefrågor när det kommer till vattenbruk.⁶⁰² Rollerna innebär att myndigheten är såväl normgivande som administrativt genomdrivande. Anledningen till den normgivande rollen inom ramen för de olika regleringsområdena skiljer sig åt. Ifråga om djurskydd är djurskyddslagen utformad som en ramlagstiftning och den breda normgivningsmakten följer av det regleringstekniska övervägande att ha låg detaljeringsgrad i huvudförfattningen och istället ge ökad flexibilitet i regleringen genom subdelegation till Jordbruksverket.⁶⁰³ Ifråga om djurhälsa och fiske är den delegerade normgivningsmakten istället kompletterande i förhållande till existerande EU- och nationell lagstiftning där utrymmet för normgivningsmakten är betydligt mindre.

Jordbruksverket är även ansvarig myndighet för flera av de förprovningar och registreringar, inkl. upprätthållandet av vattenbruksregistret, som

⁵⁹⁹ Se Näringsdepartementet (2018).

⁶⁰⁰ Se Jordbruksverket (2020). *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter.*

⁶⁰¹ Ett liknande regeringsuppdrag genomfördes av myndigheten redan 2011 med både genomgång av gällande reglering (bilaga 1) och förslag till förenklingar (bilaga 2) men ledde då inte till några direkta förändringar, se Jordbruksverket. *Uppdrag att föreslå regelförenkling m.m. för vattenbruksverksamhet* (dnr 18 8175/11) (2011).

⁶⁰² För övriga frågor om fiske har Havs- och vattenmyndigheten tagit över Fiskeriverkets tidigare ansvarsområden.

⁶⁰³ Se prop. 2017/18:147, s. 50f.

finns inom ansvarsområdet. Länsstyrelsen är förvisso förprövningsmyndighet ifråga om odlingstillstånd enligt fiskelagen men med Jordbruksverket som första överprövande instans. Däremot har i huvudsak länsstyrelserna ansvar för den operativa tillsynen där Jordbruksverket istället agerar samordnande och vägledande i förhållande till regleringar.

5.2.1.2 Havs- och vattenmyndigheten

Bakgrund

Som tidigare framkommit i undersökningen har intresset för frågor om förvaltningen av våra hav och vatten gradvis vuxit under de senaste decennierna och lett till en framväxt av planering, konkreta åtgärder och reglering kopplat till resursen. Intresset är tudelat. Dels finns det ett bevarandeintresse som grundar sig i den negativa utveckling i havets och vattnets tillstånd som inte befunnits vara ekologiskt hållbar och således ansetts nödvändig att brytas. Dels har det funnits ett nyttjandeintresse som har identifierat en outnyttjad potential att producera eller bidra med varor och tjänster för att täcka mänskliga behov.

Det ökande intresset har också inneburit att förvaltningen och ansvarsfördelningen av våra hav och vatten har setts över och förändrats. Som en del av arbetet med miljö kvalitetsmålen tillsattes en utredning 2002 för att se över miljö tillståndet i landets kust- och havsområden och föreslå åtgärder och strategier för att bryta den negativa utvecklingen i havsmiljön.⁶⁰⁴ Utredningen fann att det fanns en rad aktörer som ansåg sig ha självklara rättigheter till att nyttja havets resurser men att det fanns en avsaknad av en aktör med övergripande ansvar, såväl nationellt som internationellt, för att upprätthålla och genomföra de skyldigheter och åtgärder som redan fanns på plats och i stor utsträckning var tillräckliga förutsatt att de kunde följas.⁶⁰⁵ Vägledning hade hämtats från de undersökningar som genomförts i andra länder, främst av den amerikanska havsmiljö-

⁶⁰⁴ Se dir. 2002:102. *Havsmiljökommissionen*.

⁶⁰⁵ Se SOU 2003:72. *Havet - tid för en ny strategi. Havsmiljökommissionens betänkande*, s. 13 och 63.

kommissionen, som hade funnit att den sektorsindelade havsförvaltningen varit otillräcklig och bidragit till den kris som havet befinner sig i.⁶⁰⁶ Kommissionen fann således att en myndighet med övergripande ansvar för havet var nödvändig och att Naturvårdsverket skulle tilldelas ett sektorsövergripande ansvar. I den efterföljande Havsmiljöutredningen föreslogs ytterligare åtgärder för att förtydliga och förstärka Naturvårdsverkets roll i att samordna förvaltningen och bidra till en helhetssyn av havsmiljön.⁶⁰⁷ Ett förslag till en egen myndighet som skulle ersätta Fiskeriverket och ha ett bredare ansvar för främjande av en hållbar förvaltning av havsmiljön presenterades för första gången av utredningen "Ansvar inom livsmedelskedjan". Den nya myndigheten skulle benämnas Myndigheten för havsresurser och fiske och skulle enligt förslaget ha en större möjlighet att använda handlingsutrymmet för hållbar förvaltning av fiskresurserna samt på ett bättre sätt kunna medverka till uppgifterna att stärka fisketurismen och vattenbruket.⁶⁰⁸

När regeringen lämnade förslag kring en ny inriktning för en sammanhållen havspolitik lyftes återigen frågan om ett samlat övergripande ansvar hos en central förvaltningsmyndighet och det ansågs finnas ett behov av en central förvaltningsmyndighet med ansvar för havs- och vattenmiljöfrågor.⁶⁰⁹ En utredning om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor tillsattes av Miljödepartementet i syfte att lämna förslag till myndighetens verksamhet, ansvarsområden och regionala förankring, beskriva formerna för samordning och samverkan med andra myndigheter samt redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar. Målsättningen med den nya myndigheten skulle vara att etablera en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning med förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av natur-

⁶⁰⁶ Se *ibid.*, s. 91.

⁶⁰⁷ Se SOU 2008:48. *En utvecklad havsmiljöförvaltning.*

⁶⁰⁸ Se SOU 2009:8. *Trygg med vad du äter – Nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion*, s. 269f.

⁶⁰⁹ Se prop. 2008/09:170. *En sammanhållen svensk havspolitik*, s. 45ff.

resurserna och tjänade till att bevara och vid behov förbättra miljötillståndet i de svenska vattenmiljöerna. Den nya myndigheten skulle ta över uppdrag med betydelse för havs- och vattenförvaltningen från andra myndigheter, främst Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna, och samla verksamheten för att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig förvaltning.⁶¹⁰ Utredningens förslag identifierade ett antal verksamheter inom de tre myndigheterna som istället skulle ingå i den nya myndighetens verksamhet, bland annat den roll inom styrningen av vattenbruket som då innehades av Fiskeriverket.⁶¹¹ Verksamheter hos andra myndigheter var även dessa en del av översynen men utredningens förslag innefattade inga överflyttningar av andra myndigheters verksamheter.⁶¹² Vidare tillsattes en annan utredning för att föreslå vilka uppdrag inom Fiskeriverket, en myndighet som till följd av den nya myndighetens tillkomst var på väg att läggas ned, som inte skulle flyttas över till den nya myndigheten utan istället ha sin organisatoriska hemvist hos Jordbruksverket.⁶¹³

Den 1 juli 2011 inledde den nya Havs- och vattenmyndigheten sin verksamhet. Myndigheten sorterar under Miljödepartementet och får således sina uppdrag från och rapporterar till departementet. Samtidigt avvecklades Fiskeriverket och verksamheten flyttades i huvudsak över till den nya myndigheten och till viss del även till Jordbruksverket. Några uppgifter togs inte över av någon annan myndighet utan togs istället bort helt.⁶¹⁴

Uppdragsbeskrivning

Myndighetens huvudsakliga uppgifter framgår av förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. Enligt instruktionen ska Havs- och vattenmyndigheten vara en "förvaltningsmyndighet på

⁶¹⁰ Se dir. 2009:64. *En myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor*.

⁶¹¹ Se SOU 2010:8. *En myndighet för havs- och vattenmiljö*, s. 96f.

⁶¹² Se *ibid.*, s. 145ff.

⁶¹³ Se SOU 2010:9.

⁶¹⁴ Se prop. 2010/11:86, s. 30ff.

miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav” och ska inom dess ansvarområden ”vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna”. Som myndighet med ansvar inom miljöområdet ska den verka för uppnåendet av miljömålen men har särskilt ansvar för samordnandet av uppföljning och utvärdering av de tre målen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans* samt *levande kust och skärgård*.

I instruktionsförordningens 5 § listas fjorton punkter som beskriver Havs- och vattenmyndighetens särskilda ansvarsfrågor och uppgifter. Bland dessa är flera kopplade till bevarandet av havs- och vattenmiljön såsom ansvar inom ramen för tillsynsarbetet, bevakning av miljövårdsintresset, fördelning av medel för forskning och utveckling, ansvar för genomförandet av miljöövervakning samt ansvar för viss internationell rapportering. Verksamheten omfattar även olika former av nyttjanden av hav och vatten. Detta uttrycks i vissa allmänt formulerade ansvarsområden och uppdrag i förhållande till nyttjande men även vissa särskilda uppdrag och näringar inkluderas. Myndigheten ska arbeta med frågor som rör havsplanering och har tagit fram förslag till havsplaner för Sverige med syftet att vägleda myndigheter, kommuner och domstolar när de beslutar, planerar eller ger tillstånd. Vidare nämns två specifika former av nyttjande. Myndigheten har tilldelats det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvar för genomförandet av landningskontrollen, tillgängliggörande av kunskap om fisket för myndigheter, allmänhet och andra berörda samt ansvar för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken. Den andra formen av nyttjande som nämns explicit är vattenbruket där Havs- och vattenmyndigheten ska samverka med andra myndigheter i frågor som har betydelse för vattenbruket.

I det årliga regleringsbrevet från regeringen till Havs- och vattenmyndigheten finns mer detaljerade instruktioner för verksamhetsåret med mål och återrapporteringskrav avseende myndighetens kärnverksamhet,

särskilda uppdrag i form av deltagande i eller ansvar för nationella och internationella projekt samt budget för genomförande av verksamheten.⁶¹⁵

Roll inom vattenbruket

Vid Havs- och vattenmyndighetens tillkomst och Fiskeriverkets avveckling övergick stora delar av verksamheten till den nya myndigheten. Denna övergång omfattade stora delar av Fiskeriverkets ansvar för vattenbruket som innebar att myndigheten skulle verka för ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat vattenbruk. Havs- och vattenmyndigheten övertog Fiskeriverkets ansvar för föreskrifter och tillsynsvägledning när det gäller frågor om vattenbruk. Den nedlagda myndighetens näringsfrämjande verksamhet ansågs dock inte lämpligt att föra över till den nya myndigheten då utredningen fann att främjandeverksamheten borde hållas åtskilt från föreskrifts- och tillsynsarbetet. Vidare ansågs det även mer rationellt att främjandeuppgiften tilldelades till en myndighet med annan näringsutveckling.⁶¹⁶ Utredningen med uppgift att föreslå den framtida organiseringen av de verksamheter inom Fiskeriverket som inte skulle föras över till den nya myndigheten för vattenmiljöfrågor fann att Jordbruksverket istället var mest lämpat för uppgiften att ha samlat ansvar för utvecklingen av vattenbruket.⁶¹⁷

I instruktionen för Havs- och vattenmyndigheten omnämns vattenbruket explicit i form av att myndigheten instrueras att den särskilt ska "samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse [...] för vattenbruket". Instruktionen ålägger även myndigheten ansvar i vissa andra fall av nyttjande och bevarande med betydelse för vattenbruket utan att det specifikt nämner näringen. Istället förtydligas myndighetens

⁶¹⁵ För regleringsbrevet för verksamhetsåret 2021, se Miljödepartementet. *Regeringsbeslut: Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Havs- och vattenmyndigheten* (M2020/02056 (delvis), M2020/00266) (2020).

⁶¹⁶ Se SOU 2010:8, s. 96f.

⁶¹⁷ Se SOU 2010:9, s. 21ff. Se även avsnitt 5.2.1.1 ovan.

uppdrag och ansvar i förhållande till vattenbruk i regleringsbrevet. För verksamhetsåret 2021 kommer detta till uttryck under de mål och återrapporteringskrav som åläggs myndigheten. Under rubriken "Hållbart nyttjande och hållbar förvaltning" föreskrivs att myndigheten inom ramen för sitt arbete med ett hållbart nyttjande och en hållbar förvaltning av fiskresurserna ska redovisa hur myndigheten beaktat blå näringars, inklusive fiskerinäringens och vattenbrukets, förutsättningar och vilka effekter myndighetens arbete och förvaltningsbeslut har haft på fiskerinäringens utveckling och långsiktiga konkurrenskraft. Fokus för redovisningen ska dock vara utvecklingen av det småskaliga kustnära fisket. Även under rubriken "Kostnadseffektiva regelverk" omnämns vattenbruket i form av ett uppdrag för myndigheten att redogöra för det regel- och rutinförenklingensarbete som genomförts för att uppnå en positiv förändring för företaget med fokus på bland annat vattenbruk. Även målet och återrapporteringskravet om utveckling och främjande av arbetet med innovation för lösningar på marina miljöutmaningar och utveckling av hållbar blå ekonomi kopplar till vattenbruk även om näringen inte omnämns specifikt.⁶¹⁸

I relation till regleringskomponenterna kopplar Havs- och vattenmyndighetens uppdrag i mycket stor utsträckning till verksamheten som utsläppskälla men kan även innefatta andra miljöaspekter såsom skyddet av den biologiska mångfalden. Myndighetens olika roller i förhållande till vattenbruk som livsmedelsproducerande verksamhet framkommer i huvudsak inom ramen för miljöbalkens prövning och tillsyn. Myndigheten är dock varken prövningsmyndighet eller tillsynsmyndighet utan uppgiften omfattar istället tillsynsvägledning och yttranden vid prövningar samt talerätt.

Ansvar för tillsynsvägledning finns föreskriven i 3 kap. 5 § sjätte punkten miljötillsynsförordningen. Ansvar innebär att myndigheten ska ge vägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. Sådan vägledning

⁶¹⁸ Se Miljödepartementet (2020).

kommer oftast till uttryck i form av allmänna råd. För fiskodling meddelades de senaste allmänna råden 1993 men dessa upphävdes i april 2019. Havs- och vattenmyndigheten har än så länge inte meddelat några allmänna råd för fiskodling eller annat vattenbruk. Däremot har hemsidan uppdaterats med beräkning av närsaltstillförsel från fiskodling.

I myndighetens instruktion föreskrivs även att myndigheten särskilt ska delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön och i 22 kap. 4 § MB föreskrivs skyldigheten för myndigheten att, när det behövs, föra talan i mål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

5.2.1.3 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket, fram till 2001 Statens Livsmedelsverk, inrättades den 1 januari 1972 i samband med den nya livsmedelslagens (1971:511) ikraftträdande.⁶¹⁹ Verket ersatte då inte någon specifik myndighet utan inrättades för att samla den splittrade centrala organisation som utövade styrning i frågor om livsmedelskontroll m.m. Före verkets inrättande hade Socialstyrelsen och Veterinärstyrelsen haft den centrala ledningen av livsmedelskontrollen, Statens institut för folkhälsan haft utredande och kontrollerande uppgifter på området och Kommerskollegium handlagt ärenden om livsmedelstillsatser och vitaminering av livsmedel. Vidare hade man i förarbetena identifierat arbetarskyddsstyrelsen, generaltullstyrelsen, giftnämnden, statens bakteriologiska laboratorium, statens planverk, statens veterinärmedicinska anstalt, statens växtskyddsanstalt och veterinärhögskolan som organ med direkt eller indirekta uppgifter inom livsmedelsområdet. Den splittrade organisationen hade inneburit att prövning av olika ärenden skedde utan kontakt med andra organ berörda av samma sak, osäkerhet förelåg om vilken myndighet som skulle ta slutlig ställning i ett ärende och att föreskrifter, råd och anvisningar meddelades som berörde andra myndigheters ansvarsområden.⁶²⁰ Livsmedels-

⁶¹⁹ Se prop. 1971:62.

⁶²⁰ Se *ibid.*, s. 7.

verkets roll som central tillsynsmyndighet förstärktes ytterligare under slutet av 1980-talet då livsmedelskontrollen skärptes, myndigheten tillfördes ytterligare resurser och blev ansvarig för den operativa tillsynen för vissa större livsmedelsanläggningar.⁶²¹

Idag är Livsmedelsverket en förvaltningsmyndighet som lyder under Näringsdepartementet och har som myndighet ansvar för livsmedelsfrågor. Myndigheten har till uppgift att i konsumenternas intresse arbeta för säkra livsmedel, redlighet i livsmedelshanteringen och bra matvanor genom att bland annat inspektera livsmedelsanläggningar, undersöka livsmedel efter läkemedelsrester och bekämpningsmedel samt sprida information om livsmedel. Miljöfrågor är integrerade i myndighetens arbete och den ska enligt sin instruktion verka för att generationsmålet för miljöarbetet och miljö kvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Livsmedelsverket har således en central roll i frågor om vattenbruksprodukter. Framställningen är dock avgränsad till produktionsaspekter, inte marknadsaspekter, vilket begränsar myndighetens direkta roll avsevärt. För att säkerställa att den producerade fisken är ett säkert livsmedel och innehåller vad som utlovas finns det även aspekter i produktionen som måste regleras och kontrolleras. Verket är en myndighet med normgivningskompetens där uppgiften framförallt består i att komplettera unionslagstiftningen på området.

Eftersom förprövningskraven inom livsmedelsområdet är begränsade genomdrivs lagstiftningens krav i första hand genom tillsyn. Den operativa tillsynen genomförs nästan uteslutande av länsstyrelserna. Livsmedelsverket ansvarar för övergripande aspekter i tillsynen.

⁶²¹ Se prop. 1988/89:68. *om livsmedelskontrollen m.m.*

5.2.1.4 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket inrättades den 1 januari 1956 under namnet Kungliga Sjöfartsstyrelsen genom en sammanslagning av flera olika myndigheter på sjöfartsområdet.⁶²² Idag lyder myndigheten under Infrastrukturdepartementet och myndigheten har enligt förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket att verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Som sådant är myndighetens intresse i vattenbruksfrågor begränsad till sjösäkerheten genom att säkerställa att anordningen inte utgör ett hinder eller en fara.

Sjöfartsverket har varken en roll som tillståndsmyndighet eller föreskrivande myndighet men är samrådande ifråga om både tillståndsprocesser och regleringsprocesser. Jordbruksverket får meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar men ska då höra med Havs- och vattenmyndigheten och Sjöfartsverket. När sjötrafiken så kräver ska även en vattenbruksanläggnings yttre begränsningspunkter vara utmärkt med en sjösäkerhetsanordning (SSA). För att få etablera en SSA krävs att ägaren till utmärkningen erhåller ett tillstånd enligt sjötrafikförordningen. Frågor om tillstånd prövas av Transportstyrelsen efter samråd med Sjöfartsverket.

5.2.1.5 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är en förvaltningsmyndighet som också lyder under Infrastrukturdepartementet och har enligt förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet samt verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Likt Sjöfartsverket är myndighetens intresse i vattenbruksfrågor begränsad till att säkerställa att anordningen är rätt positionerad i förhållande till förekommande farleder, grund, vrak och andra hinder.

⁶²² Se SOU 1954:21. *Inrättande av ett sjöfartsverk: betänkande angivet av inom handelsdepartementet tillkallade sakkunniga och prop. 1955:124. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av ett sjöfartsverk, m.m.*

När sjötrafiken så kräver ska en vattenbruksanläggning vid anläggningens yttre begränsningspunkter vara utmärkt med en SSA. För att få etablera en SSA krävs att ägaren till utmärkningen erhåller ett tillstånd enligt sjötrafikförordningen. Transportstyrelsen är tillståndsmyndighet för SSA:n men ska även samråda i frågan med Sjöfartsverket.

5.2.2 Lokala och regionala myndighetsaktörer

5.2.2.1 Länsstyrelsen

I varje län finns en länsstyrelse som ansvarar för den statliga förvaltningen i länet. Sveriges 21 län utgör verksamhetsområden där en betydande del av den statliga förvaltningen på regional nivå genomförs. Uppdelningen mellan central och lokal förvaltning har gamla anor som kan härledas ända till 1634 års regeringsform. Under 1800-talet kom länsstyrelserna att få konkurrens om den lokala förvaltningen då det kommunala självbestämmandet gjorde sitt inträde. Den regionala förvaltningen ändrades även genom att fler regionala myndigheter och organ inrättades successivt. I mitten av 1900-talet var dessa uppe i ett tjugotal till antalet. Förutom länsstyrelsen utgjorde även länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden m.fl. självständiga allmänna förvaltningsmyndigheter medan länsarkitekten, länsläkaren, socialvårdskonsulenten m.fl. utgjorde expertorgan som agerade föredragande eller på annat vis skulle delta i handläggningen av visst ärende eller vissa slag av ärenden.⁶²³ Samtidigt noterades dock att den successiva decentraliseringen av den regionala förvaltningen, där viktiga beslut i allt större utsträckning hamnade hos andra organ, innebar att länsstyrelsernas centrala roll i länens utveckling begränsades.⁶²⁴

⁶²³ Se SOU 1967:20. *Den statliga länsförvaltningen I - betänkande av länsförvaltningsutredningen*, s. 25.

⁶²⁴ Se SOU 1950:28. *Länsstyrelsens organisation och ställning inom länsförvaltningen*, s. 3.

Utvecklingen har sedan dess gått åt ett annat håll och idag innehar länsstyrelsen en central roll i länens utveckling. Idag finner man att de olika regionala myndigheternas uppgifter till stor del befinner sig inom ramen för länsstyrelsens verksamhetsområde istället. Ansvarsområdet för särskilda förvaltningsuppgifter är bred och sträcker sig över de områden som ingen annan myndighet har ansvar för. Uppgifterna är av mycket varierande art och omfattar bland annat de allmänna valen, infrastrukturplanering, krisberedskap, folkhälsa och fiske.⁶²⁵

Länsstyrelsens övergripande syfte är att verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar och den regionala utvecklingen ska främjas. Bland de mål som myndigheten ska verka för ingår generationsmålet och de 16 miljökvalitetsmålen. Länsstyrelsen ska även ge tillsynsvägledning i länet vilket omfattar att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Exempelvis har Länsstyrelsen i Västra Götaland givit ut en särskild vägledning för marint vattenbruk i länet som syftar till att stödja såväl handläggare som verksamhetsutövare.⁶²⁶

I förhållande till vattenbruket innehar länsstyrelsen flera roller inom tillståndsgivning och operativ tillsyn. Myndigheten är prövningsmyndighet för tillståndspliktiga fiskodlingar, genom sin särskilda miljöprövningsdelegation, och för odlingstillstånden. Operativa tillsynsuppgifter finns inom nästan samtliga områden i systemet. Länsstyrelsen är således den myndighet som verksamhetsutövarna i de flesta fall kommer att ha mest kontakt med.

⁶²⁵ I 3 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion listas 14 olika punkter där länsstyrelsen har uppgifter inom. Listan är dock inte uttömmande utan fler uppgifter kan föreskrivas i författning.

⁶²⁶ Se Länsstyrelsen Västra Götaland. *Vägledning för marint vattenbruk i Västra Götaland* (rapport 2020:2).

5.2.2.2 Kommunerna

Det kommunala självbestämmandet etablerades i mitten av 1800-talet och innebar att kommunerna fick ökat mandat i frågor som avsåg det som ansågs vara av kommunal angelägenhet. Idag finns det kommunala självbestämmandet fastställt i regeringsformen och specificeras ytterligare genom bestämmelser i kommunallagen (2017:725). Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och innehar således inte ett brett uppdrag om att verka för att nationella mål ska uppnås såsom länsstyrelsen har.

I förhållande till de regleringskomponenter som behandlats har kommunerna vissa roller. En central roll är att genomföra den kommunala planläggningen. Det nationella intresset i planläggningen får idag genomslag främst genom riksintressena men då vattenbruk inte är ett riksintresse utan endast ett intresse *som så långt som möjligt ska skyddas* saknas det mandat för en central myndighet att peka ut mark- och vattenområden för vattenbruk som riksintresse. Istället är det kommunerna, utifrån ett kommunalt perspektiv, som kan ge utrymme för vattenbruket i sin planläggning men endast ett fåtal kommuner har områden utpekade som lämpliga för vattenbruk i sina översikts- eller detaljplaner även om det kan skönjas en uppåtgående trend.⁶²⁷

Förutom ansvaret för planering av mark- och vattenområden innehar kommunerna även en roll inom ramen för miljöbalken. Kommunen är taleberättigad ifråga om miljöintressen och andra allmänna intressen och förväntas även yttra sig i angelägna ärenden. Likaså är kommunen i vissa fall tillsynsmyndighet. Det tilldelade tillsynsansvaret innefattar mindre verksamheter och hälsoskyddet men kan innefatta tillsynen över fler verksamheter genom delegation från länsstyrelsen. Avseende vattenbruksverksamheter är det i miljöbalken föreskrivna ansvaret

⁶²⁷ Se Jordbruksverket (2018). *Halvtidsrapportering av handlingsplanen för utveckling av svenskt vattenbruk*, s. 37.

begränsat till miljöfarliga verksamheter som är anmälningspliktiga eller s.k. u-verksamheter.⁶²⁸

5.3 Institutionella komponenternas plats och logik i systemet

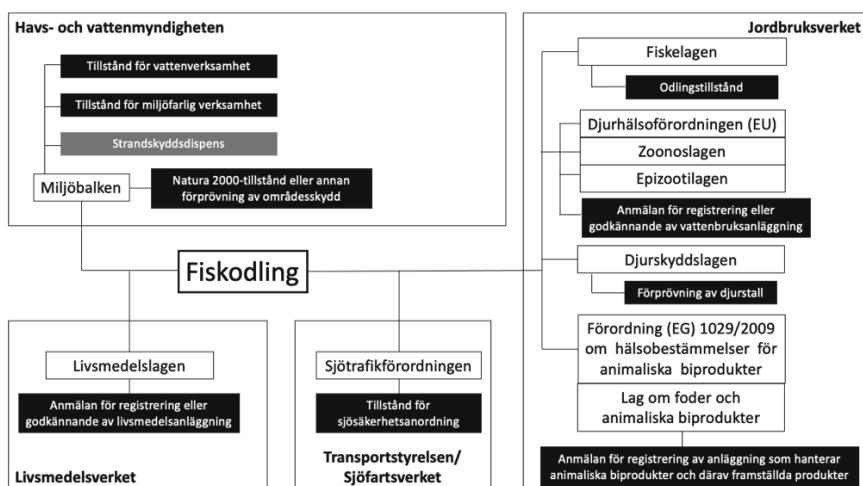
För att den centrala styrningen av vattenbruket ska få genomslag har de centrala myndigheterna tilldelats en avgörande roll. Som komponenter i systemet har de tilldelats målsättningar för sin verksamhet som påverkar hur de agerar. De olika målsättningarna utgör delmål i den övergripande styrningen och uppnåendet av de olika delmålen syftar till att de övergripande målen ska uppnås. De institutionella komponenternas målsättningar uppnås inom ramen för olika uppdrag som reglerar utrymmet för agerandet inom systemet.

I produktionsfasen av vattenbruket har framförallt två institutionella komponenter uppenbarat sig som centrala i systemet. Havs- och vattenmyndigheten har som institutionell komponent fått ansvar för den miljömässiga påverkan på vatten som vattenbruket kan medföra, främst som en utsläppskälla och de effekter den kan innebära men även ifråga om resurshushållning, planering, tillgång till strandmiljöer och i vissa fall även andra aspekter. Även de mål som myndigheten ska uppnå i förhållande till vattenbruket utgörs av miljöskyddsaspekter till följd av ett medvetet val att separera främjandet från miljöskyddet då Fiskeriverket lades ner och Havs- och vattenmyndigheten tog över flera av verkets roller. Den andra stora institutionella komponenten är Jordbruksverket. Myndigheten har ett brett uppdrag i förhållande till vattenbruket som innefattar såväl främjandet av näringen i stort som olika skyddsaspekter i form av djurskydd, djurhälsa och fisket. Övriga centrala förvaltningsmyndigheter som tilldelats en roll är Livsmedelsverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket. Aktörskomponenternas uppdrag och roller överlappar sällan.

⁶²⁸ Även områdesskyddet kan i vissa fall innebära att kommunen får ett tillsynsansvar.

Utöver de centrala förvaltningsmyndigheterna har myndigheter med ansvar för regionala och lokala aspekter omfattande roller i det operativa genomförandet av regleringskomponenterna i form av prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter. Särskilt länsstyrelsen har tilldelats sådana uppgifter i förhållande till nästan samtliga regleringskomponenter. Nationella mål kan dock endast få begränsat genomslag i en regional kontext utan ett klart förhållande till ansvarig central myndighet. Länsstyrelser och kommuner har därför inte tilldelats avgränsade målsättningar inom ramen för den centrala styrningen som ska uppnås inom ramen för myndighetsverksamheten utan snarare breda uppdrag och målsättningar inom begränsade geografiska områden.

Den illustrerade systemmodellen kan härmed även uppdateras genom att de institutionella komponenterna läggs till och med det tillägget är således visualiseringen av systemet komplett.



6. Systemets funktion och funktionalitet

6.1 Inledning

I undersökningens inledning presenterades en näring som länge pekats ut som en potentiellt central del i framtidens livsmedelsförsörjning. Vattenbruket erbjuder en möjlighet att tillvarata den potential till produktion som återfinns i haven och inte bara använda potentialen för att skapa ekonomisk tillväxt och arbetstillfällen utan framförallt livsmedel, en produkt som bokstavligen är livsnödvändig. Potentialen i de svenska vattnen för mer omfattande vattenbruksproduktion har sedan länge varit identifierad från centralt politiskt håll men den produktionsökning som eftersträvats under lång tid har uteblivit. Det har inneburit att styrningen av näringen blivit föremål för uppmärksamhet i form av såväl offentliga utredningar som rop på förändring från näring och forskning. Som ett led i detta har hinder identifierats och vissa åtgärder vidtagits samt, på senare år, konkreta tillväxtmål för näringen satts.

Samtidigt är näringen ingalunda oproblematiserad. En komplex problembild kan identifieras som innefattar frågor om näringsutsläpp, djur- och smittskydd, livsmedelssäkerhet, tillgång till strandnära områden osv. Verksamheten utgör en risk för flera centrala värden som har identifierats som skyddsvärda och den rättsliga styrningen tvingas till avvägning mellan ofta oförenliga värden. För att stävja de komplexa problemen har ett komplext rättsligt system vuxit fram. Framväxten har skett genom parallell utveckling av olika styrmedel som samtliga tar sikte på ett särskilt problem eller potentiellt problem med koppling till vattenbruk som verksamhet.

Hur den svåra balansgången mellan två på många sätt ojämförliga och oönskade värden i form av produktion av livsnödvändiga livsmedel och essentiella skyddsvärden hanteras i den centrala styrningen har varit föremålet för undersökningen och i det följande ska den fjärde och sista uppgiften genomföras. I de föregående kapitlen har ett system identifierats, systemet tillskrivits mål och de olika komponenterna i systemet för rättslig styrning av vattenbruket beskrivits i detalj var för sig. Det identifierade

systemets komponenter utgörs dels av regleringskomponenter i form av handlingsnormer som operationaliseras främst genom förprovning och tillsyn av verksamheter och dels genom de centrala institutionella komponenter som innehar operativa eller normgivande roller i systemet. Beröringspunkterna mellan verksamheten och systemet är många både i form av krav på verksamheten och institutionella aktörer som agerar inom systemet. I systemets nuvarande utformning innebär detta ett stort antal systemkomponenter och flera i huvudsak autonoma processer som gemensamt ska åstadkomma effektiv och ändamålsenlig styrning av vattenbruksnäringen i Sverige.

Den sista uppgiften består i första skedet av att undersöka förhållandet mellan systemets olika komponenter. På så vis kan systemets funktioner identifieras. Systemfunktionerna är av olika karaktär. En del framträder som av normgivaren genomtänkta förhållanden mellan olika komponenter för att säkerställa att centrala perspektiv finns representerade för att uppnå ett visst skydd eller för att undvika att samma aspekt prövas flera gånger. Likaledes kan en funktion uppstå oavsiktligt, eller genom förbiseende, i det fall att flera komponenter får synergieffekter som man inte har förhållit sig till vid tillkomsten. Dessa behöver inte nödvändigtvis vara av ondo i det praktiska utförandet men utgör ett inherent problem i systemet då det innebär att okontrollerade funktioner återfinns i ett kontrollerat system.

Utgångspunkten i undersökningen och identifikationen av systemets funktioner är den kritik som omgärdat regleringen av vattenbruket som menat på att den hämmat näringens framväxt. I detta är inte utgångspunkten att peka på problemen som eventuellt kan hämma näringens framväxt. Istället är fastställandet av funktionen en förutsättning för att utvärdera funktionaliteten i förhållande till de mål som tillskrivits systemet, både utifrån produktionsändamål och skyddsändamål. Frågan är om systemet är optimerat för att styra näringen mot satta mål.

6.2 Systemets framväxt och uppbyggnad

I undersökningen av systemets olika komponenter, såväl regleringskomponenter som institutionella komponenter, har en inte oansenlig del av undersökningen fokuserat på att beskriva komponentens historiska framväxt. Särskilt fokus har inriktats på komponentens syfte och avgränsning och regleringstekniska överväganden och lösningar. Förståelsen för systemets framväxt bidrar till förståelsen för logiken i dess uppbyggnad. Systemet har bildats under lång tid och systemets olika komponenter har uppstått och utvecklats fragmentarisk i en tidsenlig kontext och i förhållande till det redan existerande systemet.

Som tidigare noterats och som framkommer av genomgången saknas det i Sverige en särlagstiftning, dvs. en lagstiftning vars syfte och avgränsning formas utifrån verksamhetens särskilda förutsättningar, för att reglera fiskodling eller, för den delen, vattenbruk i stort. Redan där skiljer sig Sverige från vissa av våra grannländer. Norge har sin akvakulturlov med tillhörande forskrifter (motsvarande svenska förordningar och föreskrifter) som samlar flera regleringsaspekter av näringen i en och samma lagstiftning. Syftet med lagen kan jämföras med den svenska skogsvårdslagen (1979:429) i att det är tudelat; den syftar uttryckligen till att uppnå en lönsam och konkurrenskraftig näring men att detta ska ske inom ramarna för hållbar utveckling.⁶²⁹ Akvakulturloven föreskriver krav avseende bland annat miljö, rymningar och fackkunskaper men innefattar även regler som avser att underlätta för näringen, bland annat avseende överföring av givna tillstånd. I viss utsträckning kan även Danmark sägas ha särreglering. Dambrugsbekendtgørelsen, reglering motsvarande en svensk förordning, föreskriver särskilda bestämmelser avseende skydd av den vilda faunan och utsläpp från verksamheten för fiskodlingar i sötvatten. Bekendtgørelsen meddelas inom ramen för miljölagstiftningen och utgör i större utsträckning detaljreglering inom ramen för den danska

⁶²⁹ Se 1 § lov om akvakultur.

miljölagstiftningen snarare än särreglering men reglerar exempelvis de utsläppsbaserade tillstånd som används inom verksamhetsområdet.⁶³⁰

Istället har den svenska regleringen av vattenbruket vuxit fram utifrån olika problemområden där man ansett det finnas ett behov för det allmänna att skydda vissa värden. Regleringen på de olika områdena har vuxit fram var för sig och, utifrån de överväganden som framförts i förarbetena, till synes nästan helt oberoende av varandra. Framtagandet av olika bestämmelser och flera enskilda prövningar uppdelade efter skyddsintressen medför att prövningen kan anpassas särskilt till skyddsintresset i sig med fler och mer detaljerade bestämmelser, inblandade aktörer med större expertis och en process anpassad efter prövningens särskilda förutsättningar. Utvecklingen i sig är således inte märklig. Den reglering som tas fram anpassas efter den avgränsning i problematiken som ska regleras.

Den identifikation av det sammanhängande systemet som har gjorts inom ramen för undersökningen är inte samma identifikation som lagstiftaren haft i åtanke när systemkomponenterna tagits fram. Därför är det identifierade systemet heller inte fullt ut systematiskt enhetligt utifrån undersökningens utvärderingspunkter. För en verksamhetsutövare är det dock det system som denna faller in under och kommer i kontakt med också det system som reglerar verksamheten. Systemet blir således inte bara en produkt av en teoretisk övning inom ramen för undersökningen utan i många fall den praktiska verkligheten för vattenbrukaren.

Även om inte regleringskomponenterna avgränsas utifrån särskilda verksamhetsområden finns det vid komponenternas framtagande tilltänkta avnämare. Dessa återkommer ofta som praktiska exempel i förarbeten av regleringens verkan för att motivera normändringar och iden-

⁶³⁰ För mer information om utsläppsbaserade tillstånd, se avsnitt 4.2.8. Havs-baserad fiskodling kräver ett miljötillstånd (miljøgodkendelse) samt ett odlingsstillstånd enligt bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug som meddelas av det danska jordbruksverket (NaturErhvervstyrelsen).

tifiera såväl komponentens inneboende konsekvenser som olika komponenters systematiska effekter för enskilda verksamheter. Undersökningens tillbakablickar på systemkomponenternas framväxt förtäljer en historia där vattenbruket som en påverkan till stor del saknas. Odling av fisk reglerades i fiskerilagstiftningen först på 1960-talet och särskild hänsyn till vattenbruket inom miljölagstiftningen dök först upp på 1980-talet. Fiskodling och djurskydd är ett begreppspar som egentligen framträder först på 2000-talet till följd av en förändring i samhällssynen avseende smärta och stress som fisken kan känna och det blev först då ett problem man förhöll sig till. Att det vid förprovning av djurstall används benämningen "stall" även i förhållande till fiskodling är en kuriositet men likväl en indikation på en komponent som inte är uppbyggd med fiskodling i åtanke.

Vattenbrukets sena och begränsade inverkan på systemets framväxt ska dock lämnas i första hand som ett konstaterande, inte en kritik. Vattenbruket har förvisso funnits i Sverige i flera hundra år men i begränsad utsträckning och med relativt marginell påverkan på utpekade skyddsvärden. Reglering av vattenbruket som verksamhet har även varit föremål för förändringar till följd av relationen mellan komponenter, mest tydligt genom undantaget från dispenskravet i strandskyddsbestämmelserna samt 1980-talets översyn av regleringen på miljöområdet som syftade till att eliminera onödiga dubbelprovningar. Fiskodling identifierades som en av få verksamheter som nästan uteslutande var såväl en miljöfarlig verksamhet, till följd av det utsläpp verksamhetstypen medförde, och en vattenverksamhet då den till sin natur nästan undantagslöst placerades i vattenområden. Än idag kvarstår undantaget från tillståndskravet för odlingsanläggningar i 11 kap MB. Även miljöbalkens införande samlade regleringen ytterligare. Till en början innebar det dock inte några mer omfattande förändringar för odling av fisk, åtminstone inte ifråga om antalet komponenter då detta reglerades redan genom de ovan nämnda undantagen. Utvecklingen mot allt större användning av stängda system och landbaserade odlingar har dock inneburit att vattentäkter används i allt större utsträckning vid odling av fisk vilket innebär att kumulationen

av miljöbalkens prövningar idag medför ett enklare prövningsförfarande än vad det hade varit innan miljöbalkens ikraftträdande.

På samma sätt som det saknas en särreglering för vattenbruket saknas det även en särskild myndighet med ansvar för näringen. Sedan några årtionden tillbaka finns det ett uttalat mål om att minska antalet myndigheter för att samla förvaltningen och att införa en ny vattenbruksmyndighet skulle tvärtom innebära ytterligare uppdelning av myndighetsuppdragen. Istället har den centrala förvaltningen av vattenbruksproduktionen delats upp i huvudsak mellan två myndigheter – Jordbruksverket och Havs- och Vattenmyndigheten – där Jordbruksverket framförallt ansvarar för vattenbruket som livsmedelsproducerande verksamhet samt djurskydd och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för det ekologiska skyddet av våra vattenresurser. Andra centrala myndigheter har uppdrag som måste förhålla sig till produktionen men inte avser själva produktionen.

Den institutionella fördelningen av ansvar i förhållande till regleringen följer de generella ansvarsområden som de centrala myndigheterna har tilldelats. Myndighetsstrukturen är dock på intet sätt statisk och fördelningen av ansvar i förhållande till vattenbruksnäringen är föränderlig. Fiskeriverket hade innan nedläggningen ett brett ansvar för näringen som innefattade såväl produktions- som miljöskyddsaspekter. Även etiska frågor kopplade till djurskydd hade under period en egen myndighet i form av Djurskyddsmyndigheten.

Den nuvarande fördelningen av ansvar för vattenbruksnäringen mellan Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten följer inte den tidigare verksamhetsindelade organisationsstrukturen. Den följer istället av nedläggningen av just Fiskeriverket och fördelningen av dessa uppgifter till existerande eller, vid nedläggningen, nya myndigheter utifrån generella ansvarsområden. Ändringen föranleddes av att ett behov av ett ökat skydd av våra hav och vatten identifierades och inrättandet av en särskild myndighet med ansvar för mediet. Den nya myndighetsstrukturen i systemet bröt då mot den tidigare till stora delar verksamhetsindelade

ansvarsfördelningen. Uppdelningen av ansvaret gjordes istället utifrån verksamhetens olika effekter. Havs- och vattenmyndighetens mer avgränsade fokusområde innebar att myndigheten tilldelades ansvaret för verksamhetens miljöaspekter, särskilt ifråga om utsläpp i vatten. Jordbruksverket tilldelades övriga frågor som tidigare hanterats av Fiskeriverket utöver sina redan existerande ansvarsområden. Således blev verkets ansvarsområde brett och innefattade både samhällsekonomiska och etiska frågor om näringen och dess påverkan på fisket. Fördelningen av ansvaren mellan myndigheterna syftar till att tillgodose alla aspekter av vattenbruket på ett tillräckligt och balanserat vis. Det ansågs inte lämpligt att ansvaret för näringsfrämjande blandades ihop med ansvaret för det ekologiska skyddet varför lösningen med två myndigheter befanns mer lämplig.

Eftersom det är få överlappningar mellan myndigheternas ansvarsområden blir relationen till regleringskomponenterna viktig. Fördelningen ter sig falla ut naturligt utifrån de institutionella komponenternas tilldelade generella ansvarsområden. Regleringskomponenter som behandlar livsmedelssäkerhet faller in under Livsmedelsverkets verksamhetsområde, regleringskomponenter som behandlar utsläpp faller in under Havs- och vattenmyndighetens område osv. Hur en viss fråga behandlas i systemet kommer dock få konsekvenser för övriga frågor och på så vis ändå påverka andra institutionella komponenters ansvarsområde.

Ett exempel som tidigare tagits upp är vilka ämnen som får tillsättas i odlingen. Såväl läkemedel som bedövningsmedel kan tillsättas för att undvika onödigt lidande för fisken i odlingen och på så sätt garantera optimalt djurskydd. Samma ämnen kan utgöra en fara för mänsklig hälsa och utifrån livsmedelssäkerhetsaspekter behöva användas i begränsad utsträckning eller förbjudas helt. Två helt autonoma beslut optimerade utifrån deras enskilda syften skulle således kunna leda till motsägelser när tillämpade i praktiken. En liknande fråga som är särskilt central i undersökningen är den om en odlings tillåtna omfattning som är intressant ur såväl miljöskyddsaspekter som produktionsaspekter. Generellt sett kommer verksamheter av större omfattning även innebära större utsläpp

varför beslut som berör verksamhetens omfattning kan påverkas av prövningens relation till institutionella komponenter. De institutionella komponenternas generella ansvarsområden och specifika myndighetsroller i förhållande till regleringskomponenterna kan således bli avgörande i systemets funktioner.

6.3 Systemets fragmentering och dess effekter

6.3.1 Fragmenteringens uppkomst i systemet

En fråga som är ständigt återkommande när man talar om vattenbruksreglering är varför den är så omfattande och svåröverskådlig. Den på många sätt enkla verksamhetsformen, att odla fisk, styrs av en uppsjö av regler med ett stort antal förprövningar, tillsynsprocesser och omfattande kontakter med myndigheter. Det enkla svaret på frågan är att regleringen är omfattande och svåröverskådlig eftersom verksamhetens riskbild är komplex med potentiella risker för miljö, djur, människors hälsa och sjötrafiken och dessutom i konkurrens med andra verksamheter om plats och utsläppsutrymmen. Verklighetens komplexitetsnivå kan sägas avspeglas sig i styrningens komplexitetsnivå där det är ett flertal problem som det finns ett allmänt intresse i att hantera inom styrningen. Kategoriseringen av problemen som ska stävjas med rättslig styrning är dock socialt konstruerade och formas utifrån den valda regleringsstrukturen. Vattenbruket som regleringsobjekt splittras i ett system etablerat i en kontext som förhåller sig till andra parametrar. I undersökningens inledning introducerades rättslig fragmentering som koncept och i det följande kommer hur och varför det identifierade systemet har påverkats att behandlas. I viss mån kommer även alternativ till nuvarande reglering att beröras.

Kategorisering av olika problemområden som utmynnar i olika lagstiftningar och regleringskomponenter utgör den horisontella aspekten av fragmentering. För att kunna hantera mer specifika problem krävs mer specifik reglering vilket medför olika regleringskomponenter med mer anpassade krav och genomföranden. Som en direkt motsats till detta skulle man exempelvis kunna kräva ett "verksamhetstillstånd" som söks hos en myndighet där en bedömning görs utifrån allmänna kriterier som

gäller oavsett verksamhetstyp. Vad som till synes skulle medföra enkelhet och flexibilitet för en verksamhetsutövare skulle innebära att enskilda beslut av större omfattning skulle behöva fattas utan detaljerad vägledning för beslutsfattaren. Våldigt allmänt hållna bestämmelser och breda beslut skulle leda till rättsosäkerhet både för den reglerade i form av oklarheter i kraven och för det allmänna i form av oklarheter i styrningsresultatet. Med denna insikt fragmenteras systemet horisontellt i det att anpassade regleringskomponenter tas fram men frågan kvarstår hur och till vilken detaljeringsgrad systemet ska fragmenteras för optimalt resultat.

Som framkommer vid identifieringen av regleringskomponenterna är dessa i huvudsak indelade efter sina avgränsade skyddsobjekt. Livsmedelslagstiftningen samlar exempelvis inte alla aspekter av "från ax till limpa" till en lagstiftning och en regleringskomponent för att säkerställa att hela livsmedelskedjan är föremål för ett och samma målorienterade system. Istället har lagstiftningen skapats utifrån konsumentskyddet som mål och andra perspektiv och delar av kedjan styrs av annan lagstiftning. Att en komplex verksamhet får en komplex hantering i lagstiftningen följer av att den får så många kontaktpunkter med olika identifierade skyddsobjekt. Vattenbruket har många kontaktpunkter och behandlas därför utifrån dessa. Bedömningen av verksamheten görs inte samlat utan i grunden uppdelat utifrån varje risk verksamheten utgör mot identifierade skyddsobjekt.

Den andra aspekten av systemets fragmentering är den vertikala. Styrningen på olika regleringsnivåer innebär att det inte endast är en enhet som påverkar normgivningen utan att denna fördelas på flera enheter. Inte heller är det en enhet som meddelar målsättningarna som styrningen bör förhålla sig till. En enhetlig styrning mot ett tydligt mål blir således svår att uppnå. I förhållande till vattenbrukssystemet utformas såväl regleringskomponenterna som målsättningarna på flera olika nivåer, ofta parallellt. Exempelvis härstammar flera grundläggande miljörättsliga mål och verktyg från den internationella miljörätten, omsatt till tillämplig lagstiftning gentemot verksamhetsutövaren inom ramen för unionsarbetet eller för det nationella, regionala eller lokala genomförandet.

Vattenbrukets regleringsområde hamnar till stor del inom den unionsrättsliga befogenheten. Djurhälsa, livsmedelsskydd och animaliska biprodukter regleras inom systemet primärt genom unionsrättsliga förordningar i syfte att harmonisera bestämmelserna för en fungerande inre marknad men där det formella sättet för genomförande i förhållande till verksamhetsutövaren fortfarande ryms inom ramen för medlemsstatens befogenhet. Inom systemets komponenter som berör det miljörättsliga området utgörs dessa i huvudsak av nationella bestämmelser med anpassning till unionsrättsliga direktiv med syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för miljö, mänsklig hälsa och djurskydd.

I förhållandet mellan vertikal och horisontell fragmentering kan det uppstå en synergisk effekt i systemet. Ytterligare fragmentering kan uppstå då uppdelningen i regleringsområden skiljer sig mellan de olika regleringsnivåerna. Ett exempel på detta är förhållandet mellan EU:s nya djurhälsolagstiftning och anpassningen i det svenska genomförandet i förhållande till odling av fisk. Den förprovning av djurhälsa avseende fiskodlingsverksamheter som legat inom ramen för förprovningen i enlighet med fiskelagstiftningen med länsstyrelsen som tillståndsmyndighet har brutits loss till en egen förprovning med Jordbruksverket som tillståndsmyndighet för att bättre stämma överens med unionslagstiftningens indelning och den svenska institutionella strukturen. Ändringen innebär att provningen av art- och naturskyddet och provningen av smittskyddet separeras och provas av två olika myndigheter. Detta trots att utredningen noterade att regleringsområdena hade överlappningar och att gränsen inte var knivskarp.⁶³¹ Ändringen är genomförd för att implementeringen av unionslagstiftningen ska vara anpassad till den existerande organisationsstrukturen för myndigheterna, inte för att underlätta uppnåendet av systemets övergripande mål.

⁶³¹ Se SOU 2020:62, s. 290. Se även avsnitt 4.7.2.2.

I förhållandet till den unionsrättsliga lagstiftningen ligger ansvaret på den nationella lagstiftaren att göra anpassningar i den nationella styrningen. Den unionsrättsliga lagstiftningen bör således inte bara adderas och nödvändiga ändringar göras utan styrningen som helhet måste vara föremål för anpassning i den mån nödvändigt för uppnåendet av enhetlig och ändamålsenlig styrning. Särskilt inom miljöområdet, där unionen har delad befogenhet, har unionsrättslig lagstiftning tillkommit i stor omfattning och på vitt skilda områden sedan miljöbalkens införande, något som inte har medfört en övergripande revidering av den nationella lagstiftningen utan främst inkrementella ändringar i syfte att nå upp till kraven. I vissa fall kan även överstatlig styrning innebära att det nationella handlingsutrymmet begränsas i sådan utsträckning att målsättningar bör revideras till vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för den nationella styrningen.

Tidigare har även decentraliseringen av normgivningsmakten berörts som ytterligare bidragande till vertikal fragmentering och den förstärker även den institutionella fragmenteringen. Regleringskomponenterna i systemet har en stor andel subdelegationer vilket försvagar enhetligheten i styrningen men istället utökar flexibiliteten i normgivningen och möjliggör en detaljeringsgrad som varit svår att uppnå i annat fall. En avvägning mellan flexibiliteten i lagstiftningen och enhetligheten i styrningen kommer alltid att behöva göras men tydlighet i subdelegationen bidrar till uppnåendet av båda.

6.3.2 Fragmenteringens konsekvenser

Effekterna av fragmenteringen reflekteras i den kritik som har riktats mot regleringen. Identifikationen och visualiseringen av systemet bekräftar upplevelsen av regleringen som byråkratiskt tungrodd. Att förstå regleringen och säkerställa att de krav som finns har identifierats och följts är således ingen enkel uppgift. Likaså innebär en verksamhets många olika kontaktpunkter med systemets komponenter att motsvarande kontakt måste mottas från det offentliga sida och arbetsuppgifter isolerade från varandra skapas. I den mån kontaktpunkterna kan

sammanföras och arbetsuppgifterna kan integreras finns samordningsvinster att göra även från det allmännas sida.

Ett system med så många olika regleringskomponenter riskerar att innefatta överlappande reglering, eller i vissa fall avsaknad av reglering, särskilt om normgivningsmakten är fördelad på olika nivåer. Regleringen av vattenbruket saknar tydlig avgränsning gentemot verksamheten vilket medför att samma delar eller aspekter kan vara föremål för flera prövningar. Prövningarnas perspektiv kan dock vara olika ifråga om syfte och skyddsobjekt.

Ovan diskuterades den nya förprövningen i enlighet med EU:s nya djurhälsöförfordning och svårigheten att tydligt avgränsa den från fiskelagens prövningsområde. Redan tidigare överlappade fiskelagen med annan lagstiftning. Ett exempel på detta återfinns i en fortfarande pågående process avseende fortsatt tillstånd för miljöfarlig verksamhet avseende en fiskodling i Siljan. Prövningen avser flera frågor varav en är skyddet av den vilda siljansöringen från smittsamma sjukdomar.⁶³² Risken för spridning av sjukdom prövades vid den tid då ärendet inleddes inom ramen för fiskelagstiftningen och det odlingstillstånd som krävs för alla fiskodlingar där tillstånd inte fick meddelas om sådan risk förelåg.⁶³³ I miljöprövningsärendet gjordes dock även där en prövning av miljöbalkens regler utifrån lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § MB då platsen inte ansågs lämplig. Då lokaliseringsprincipen är tillämplig i samtliga fall av vattenbruk för livsmedelsproduktion och miljöbalken saknar en lagvals-

⁶³² Prövningen avser även frågan om utsläppsbaserade tillstånd, se avsnitt 4.2.8.

⁶³³ Lydelsen fram till 21 april 2021 var "[t]illstånd får inte ges för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Tillstånd får inte heller ges om det finns risk för spridning av smittsamma sjukdomar", se lydelsen i SFS 2001:452 upphävd genom SFS 2021:255. Prövningen av smittskydd är numera reglerad inom ramen för djurhälsolagstiftningen, se avsnitt 4.7.2.2.

regel, istället utövas parallell tillämpning, kommer prövningen alltid göras inom ramen för båda regleringskomponenterna.

Båda förprovningarna kan således pröva samma risk och företeelse – spridningen av smittsamma sjukdomar från odlad fisk till vilda stammar. Likaså syftar båda provningarna i förhållande till risken att säkerställa ett art- och naturskydd. Om risk för spridning av sjukdomar inte föreligger är det heller inte en fråga om att en mer lämplig plats av den anledningen är möjlig att finna.⁶³⁴ De materiella avvägningarna i båda bedömningarna är så snarlika att det är svårt att föreställa sig ett scenario där utfallet i bedömningarna bör skilja sig åt i ett enhetligt system. Däremot kan utfallet bli annorlunda, inte minst med tanke på att de två regleringskomponenterna relaterar till två olika institutionella komponenter.

I fallet med siljansöringen fann miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelsen att lokaliseringen i sig var skäl nog för avslag med anledning av att risken inte helt gick att undanröja.⁶³⁵ Mark- och miljödomstolen däremot fann att odlingen inte utgjorde något hot med hänvisning till det omfattande smittskyddsarbetet.⁶³⁶ Vid prövning i MÖD fann man dock att domen var så oklar och ofullständig att domvillan förelåg och ärendet återförvisades till MMD för fortsatt handläggning.⁶³⁷ Ärendet har vid skrivandet stund ännu inte slutligt avgjorts.

Förutom dubbelreglering finns det vid en uppdelad prövning en överhängande risk för motsägelsefulla beslut vid tillämpningen, i vissa fall rent av

⁶³⁴ Frågan skulle kunna kokas ner till en om skillnaden mellan olika lagstiftningars tröskelvärden för risk. Odling i öppen kasse är aldrig helt riskfri vid kontakt med vilda stammar. Någon åtskillnad i tröskelvärde för förekomsten av risk har inte kunnat identifieras och torde snarare följa av allmänna rättsprinciper som är gemensamma vid tillämpningen i båda fallen.

⁶³⁵ Se dnr 551-1595-2019, s. 22.

⁶³⁶ Se M 15–20.

⁶³⁷ Se M 12033–20.

motsägelsefull reglering. När en viss verksamhet, eller framförallt en viss del av en verksamhet, ska regleras utifrån olika perspektiv blir den optimala lösningen förmodligen olika beroende på vilket perspektiv som tillämpas. Tillämpas perspektiven samtidigt kan en avvägning mellan olika lösningar göras för att finna den optimala lösningen utifrån en viss målbild medan prövning av perspektiven genom separata autonoma prövningar leder till risk för motsägelser. Resultatet riskerar att bli krav som inte är optimala eller inte ens genomförbara.

Systemets stora antal regleringskomponenter har inte bara inneburit ett stort antal prövningar och parallella tillsynsverksamheter utan, som undersökningen även har visat, ett stort antal institutionella komponenter. Kontakterna blir således inte bara med många olika regleringskomponenter utan även flera institutionella komponenter. Även den inomorganisatoriska styrningen påverkas av regleringsuppdelningen och förhåller sig ofta till de regleringskomponenter som systemet består av.⁶³⁸ Enhetligheten inom ramen för den enskilda aktörens organisation blir således beroende av aktiv samordning. Även kompetensförsörjningen har visat sig vara svår att tillgodose för hela och delar av organisationerna.⁶³⁹ Det är inte överraskande då vattenbrukets roll blir förhållandevis marginell för de flesta institutionerna och, liksom vid framtagandet av lagstiftningen, inte i fokus för någon organisationsenhet.

Det fragmenterade systemet innebär även svårigheter i att få en klar bild över funktionen och hur systemets funktion kommer att förhålla sig till de övergripande mål som finns för näringen. När det inte är verksamheten som utgör föremålet för regleringen utan istället till verksamheten relaterade skyddsvärden blir således styrningen utformad negativt.

⁶³⁸ Exempelvis består Länsstyrelsen i Stockholm av sex avdelningar och 29 enheter. Det finns separata enheter för bland annat djurskydd, djurvälstånd och livsmedel, landsbygdsutveckling och miljöskydd men ingen med särskilt fokus på vattenbruk. Liknande organisationsstruktur återfinns även hos Jordbruksverket.

⁶³⁹ Se exempelvis SOU 2009:26, s. 112f.

Reglering av verksamheter tenderar att utgöras av förbud och begränsningar utifrån givna skyddsvärden. Det som återstår, dvs. det som inte är förbjudet eller begränsat, är således styrningens önskade resultat. I sektorslagstiftning finns dock större utrymme för verksamhets-specifika avvägningar mellan skyddsvärden och produktionsvärden. I den mån det exempelvis finns en politisk vilja att differentiera värdet av olika produktionstyper eller styra viss produktion mot vissa media (till exempel vissa vattenförekomster). Samtidigt behöver inte sektorslagstiftning innebära att skyddsnivån sänks utan kan både bibehållas eller höjas i förhållande till andra verksamheter förutsatt att det är styrningens mål.

6.3.3 Systemets optimering och alternativ för defragmentering

Det är en sak att peka på bristerna i ett system men en helt annan sak att avfärda systemet som suboptimalt. Brister och fördelar med olika systemuppbyggnader kommer i stort sett alltid finnas och ett optimalt system innebär inte att det kommer att vara perfekt. Det optimala systemet är således det som är bäst lämpat för att genomföra en uppgift genom att dess funktion ligger närmast målformuleringen. För att kunna avgöra huruvida ett system är optimalt måste man således även förhålla sig till alternativa systemuppbyggnader.

Ifråga om en effektiv systemuppbyggnad i förhållande till fragmentering finns det två övergripande värden att förhålla sig till. Det ena avser systemets förmåga att styra verksamheter mot den önskade utformningen med utgångspunkt i systemets målformulering. Det andra avser administrativ effektivitet där kostnaden för styrningen, avseende såväl ekonomiska som andra värden och för såväl verksamhetsutövare som offentlig verksamhet, ska hållas så låga som möjligt.

Ett alternativ är att skapa en sektorslagstiftning för vattenbruket, dvs. införa lagstiftning särskilt utformad för vattenbruket och istället pröva och utöva tillsyn av fler aspekter inom samma regleringsram. Vid en sektorsindelad lagstiftning skulle miljöaspekten istället prövas inom ramen för verksamhetsanpassade lagar. Så såg systemet ut innan Sverige fick särskilda miljölagar och frågor om exempelvis utsläpp behandlades i

sektorslagstiftningen såsom luftfartslagen och lag om allmänna vägar.⁶⁴⁰ I praktiken skulle det kunna innebära att systemet endast består av en regleringskomponent, till exempel en vattenbrukslag med tillhörande vattenbrukstillstånd och tillsyn, och en institutionell komponent, till exempel en vattenbruksmyndighet.

Som tidigare nämnts har det i Norge utvecklats ett system med särskild reglering för vattenbruket. Systemet bygger inte på en enskild regleringskomponent men däremot bestäms förhållandet mellan komponenterna i den särskilda akvakulturloven genom att särskilda tillstånd avseende bland annat livsmedelskontroll, sjötrafik, vattendrag och avfall vid behov först måste inhämtas innan *lokalitetstillatelse* kan meddelas. I akvakulturloven har det föreskrivits två olika tillståndskrav. Det första är den tidigare nämnda lokalitetstillatelsen som avser lokalisering, vilket inkluderar frågor om miljö i bred bemärkelse (dvs. även smittskydd och skydd av vilda stammar) och överensstämmelse med planläggningsbestämmelser.⁶⁴¹ Det andra tillståndet avser *oppdrettstillatelse*, ett särskilt odlings-tillstånd, som framförallt ger Nærings- och fiskeridepartementet möjlighet att kontrollera produktionskapaciteten för lax, öring och regnbåge som hade varit större om etableringen varit fri.⁶⁴² Om den tilltänkta verksamheten behöver båda tillstånden samordnas prövningen. Vidare har akvakulturloven särskilda regler för överföring av tillstånd vilket innebär att tillstånd kan säljas vidare vilket möjliggör en högre nyttjandegrad av meddelade tillstånd. Det centrala institutionella ansvaret för näringen är placerad hos en myndighet – Fiskeridirektoratet – och det operativa uppdraget i huvudsak hos en regional myndighet – Statsforvalteren (tidigare Fylkesmannen).

⁶⁴⁰ Se avsnitt 4.2.1.1.

⁶⁴¹ Se Mellbye, Halfdan. *Rettslig regulering av norsk akvakultur* (2018), s. 15. Se även 6 § lov om akvakultur.

⁶⁴² Se *ibid.*, s. 68. Se även 7 § lov om akvakultur.

En sektorsindelad lagstiftning skulle vid en undersökning om vattenbrukares möte med regleringen kunna visa upp ett mer enhetligt system och de upplevda problemen med en splittrad lagstiftning som manifesterar sig i tung administrativ kostnad, dubbelreglering och risk för motsägelsefulla beslut skulle med största sannolikhet stävjas. En liknande undersökning av ett sådant system skulle således visa begränsade effekter av fragmentiseringen för verksamhetsutövaren. Om all lagstiftning skulle sektorsindelas är risken dock överhängande att motsvarande administrativa svårigheter och kostnader istället skulle uppstå på den offentliga sidan med ett mycket stort antal lagar, något som i slutändan även skulle drabba verksamhetsutövarna. Skulle exempelvis uppdelningen motsvara kapitelindelningen i miljöprövningsförordningen hade det inneburit 31 olika speciallagar med egna bestämmelser om tillstånd och tillsyn bara ifråga om miljöfarliga verksamheter.⁶⁴³ Vidare skulle svårigheterna att se systemets slutprodukt utifrån identifierade skyddsvärden uppstå ifall dessa regleras utifrån en uppsjö olika regler anpassade efter olika verksamheter. Systemet för styrning mot bevarandet av ett visst skyddsvärde skulle i ett sådant fall omfatta ett nästan oöverblickbart antal komponenter och systemfunktionerna skulle bli svårare att räkna ut.

Normen har istället varit att särreglera särintressen, dvs. intressen där det har funnits särskilt stora incitament för styrning som grundar sig i allt från stora ekonomiska värden till kulturellt betingade grunder. Det norska exemplet för särreglering av vattenbruket följer av ett långtgående särintresse för näringen till följd av dess mycket stora omfattning och betydelse som en av landets största exportvara med en export för ca 74 miljarder norska kronor (2020).⁶⁴⁴ Ser man till en svensk kontext finns det ett antal näringar som är särreglerade av olika anledningar. De lagar som lämnades utanför miljöbalken, och särregleringen på så vis behölls,

⁶⁴³ Det skulle dessutom endast innefatta tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter.

⁶⁴⁴ Se Fiskeridirektoratet. *Key figures from Norwegian Aquaculture Industry 2020* (2021), s. 22f.

gjordes det då de huvudsakligen hade andra syften utöver miljöhänsyn, till exempel för areella näringarna skogsbruk, fiske, jakt och rennäring. För de verksamheter som reglerades av speciallagen skulle istället miljöbalken tillämpas parallellt vid prövning och tillsyn och verksamhetsspecifika regleringskomponenter bibehålls utanför balken. Prövningsplikt förekommer i vissa fall enligt balken ändå.

För fiskodlingsverksamhet har särregleringen av andra verksamheter istället inneburit att två separata regleringskomponenter bibehållits för verksamheten även vid införandet av miljöbalken där miljö- och fiskehänsyn fortfarande prövades enligt separata lagstiftningar. Med smittskyddshänsynen borttagen från prövningen av odlingstillstånd är detta förhållande något svårbegripligt då den hänsyn som tas till art- och naturskyddet redan kan prövas inom ramen för miljöbalkens prövning. En parallell tillämpning och en tillräcklig samordning mellan lagstiftningarna bör föranleda frågan om dubbelprövningen är nödvändig.

Även jordbruket som areell näring regleras på ett särskilt vis inom ramen för miljöbalken. Verksamheten är förvisso inte särreglerad i en egen jordbrukslag men är till stor del undantagen den förprövning enligt särskilda bestämmelser för vissa verksamheter som återfinns i miljöbalkens tredje avdelning och har särskilda bestämmelser i 12 kap. MB. Detta trots att jordbruket har en stor miljöpåverkan. Endast djurhållning av större omfattning är tillståndspliktig enligt 9 kap. MB.⁶⁴⁵ Med färre regleringskomponenter får jordbruket på så vis ett mindre prövningstungt förfarande, något som givetvis kan innebära en konkurrensfördel gentemot andra livsmedelsproducerande verksamheter.

⁶⁴⁵ Större omfattning innefattar exempelvis minst 40 000 platser för fjäderfän, 2 000 platser för växande grisar (30 kg och uppåt) eller fler än 400 mjölkkor, se 2 kap. 1-2 §§ miljöprövningsförordningen. Regeringen får även meddela föreskrifter om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhanteringen och växtodlingen utifrån miljösynpunkt, se 12 kap. 10 § MB.

Skogsbruket, fisket, jakten, rennäringen och jordbruket har utgjort stora intressen under lång tid som man har förhållit sig till särskilt vid utformningen av olika skyddslagstiftningar. Vattenbruket har inte varit ett lika starkt intresse historiskt och är för närvarande inte det heller vilket utgör ett svåröverkomligt hinder för en rättslig särbehandling i ett redan etablerat regleringssystem. Huruvida ett sådant särintresse nu har vuxit fram eller någon gång i framtiden växer fram är dock ett politiskt beslut att fatta, inte ett regleringstekniskt. Det växande intresset från politiskt håll för vattenbruket och dess potential vittnar om att den punkten närmar sig medan näringens fortfarande begränsade omfattning leder till svårigheter att hävda sig i tillräcklig utsträckning på den politiska arenan.

Man skulle även kunna se frågan ur ett funktionellt perspektiv och istället fråga sig när särreglering är motiverat utifrån prövningens ändamålsenlighet för den enskilda verksamhetstypen. Särreglering skulle kunna vara motiverad i de fall där systemkomponenterna är många, den administrativa effektiviteten är låg och prövningssystemets funktion riskerar att inte överensstämmer med mål eller t.o.m. skapa beslut som är motstridiga i förhållande till varandra. Det stora antalet prövningar för den undersökta vattenbrukstypen skulle av den anledningen kunna vara föremål för sammanslagning av prövningar eller större samordning av prövningar, förutsatt att det är tillstånds- och tillsynsmodellen som ska användas även i fortsättningen.

6.4 Systemets förhållande till dess övergripande mål

Ett system är målorienterat och funktionaliteten bestäms således utifrån dess funktions förhållande till tillskrivna mål. Systemet bör därför vara förutsägbart och effektivt och framförallt bör dess komponenter vara orienterade att uppnå målet. Ser man till de mål som satts upp för vattenbruket och hur de förhåller sig till systemets regleringskomponenter består dessa av såväl skyddsmål kopplade till vattenbrukets risker och produktionsmål som förhåller sig till näringens omfattning.

För de identifierade skyddsmålen finns dessa omvandlade till handlingsnormer inom ramen för olika regleringskomponenter som anger en lägsta skyddsnivå som ska uppnås. Komponenterna är inte rangordnade i förhållande till varandra och saknar avvägningsregler i relationerna med varandra. Samtliga miniminivåer ska uppnås, varken mer eller mindre. Till de olika regleringskomponenterna kopplas de olika centrala myndigheternas som ska agera utifrån tilldelade ansvarsområden och mål inom ramen för givna roller. Ett misslyckande att nå satta mål utgör således ett underskott i genomförandet.⁶⁴⁶ Utifrån den centrala styrningen blir etableringen av anpassade handlingsnormer och avvägd norm- och uppgiftsdelegation till myndigheter avgörande för att ett ändamålsenligt resultat ska kunna uppnås. Den största utmaningen idag i förhållande till fiskodlingar är det näringsutsläpp som verksamheten medför. Historiskt har det rättsliga angreppssättet på problemet varit att begränsa miljöpåverkan i den mån möjligt och med olika avvägningar att förhålla sig till vid prövning. Ett sådant tillvägagångssätt ansågs otillräckligt för att nå målen och den rättsliga avvägningen mellan miljön och ekonomiska intressen har allt för ofta inneburit att resurshushållningen inte varit hållbar. Regleringen har därför successivt kompletterats av normer som även förhåller sig till recipientens förutsättningar. För regleringen av vatten i Sverige har det inneburit hårda gränser avseende vattnets sammansättning som inte får överträdas genom tillåtandet av påverkan från ytterligare verksamheter.

Ser man till produktionsmålen är kopplingen till systemets institutionella komponenter och regleringskomponenterna inte lika stringent. Då regleringskomponenterna är utformade som skyddslagstiftning är syftet således inte att tillförsäkra en viss produktionsomfattning genom lagstiftning. Ett misslyckande att nå satta produktionsmål kan således inte härledas på samma sätt till ett genomförandeunderskott; en produktionsökning kan inte garanteras oavsett hur låga krav och administrativ enkelhet som erbjuds. I ett system starkt präglat av planekonomi skulle själv-

⁶⁴⁶ Jfr. Westerlund, Staffan. *En hållbar rättsordning: rättsvetenskapliga paradigmer och tankeväändor* (1997), s. 54f.

fallet produktionsaspekten kunna rymmas inom ramen för ett *command and control*-system men en tvingande övergång till eller från vattenbruksproduktion torde inte vara en önskvärd styrningsmodell.

Häri möts även målen för miljön och för livsmedelproduktionen. Uppnåendet av miljömålen innefattar förståelsen för att de måste uppnås samtidigt som andra sammanhängande utmaningar måste lösas, däribland livsmedelsförsörjningen. Det har sedan år 2010 i generationsmålet även explicit uttryckts att en nationell lösning inte får innebära ökade problem utanför landets gränser. Ett begränsat vattenbruk som inte producerar tillräckligt av den mängd vi konsumerar innebär att livsmedel måste anskaffas på annat vis. Att inte tillhandahålla tillräckligt med livsmedel är inte ett alternativ. Lösningen måste istället innefatta framställning genom annan typ av livsmedelsproduktion (till exempel jordbruk eller fiske) alternativt import från annat land.

Ett system bör i sådana fall innefatta mekanismer som styr mot den mest resurseffektiva lösningen eller mot förutbestämda politiska mål, inte ett system som endast riskerar att flytta ett problem. Gränsöverskridande handel innebär inte nödvändigtvis att ett problem endast har flyttats. Olika länder har olika förutsättningar för produktion och i vissa fall är det även ekologiskt fördelaktigt att förlägga omfattande delar av produktionen utanför landets gränser även om andra värden, såsom landsbygdsutveckling och sysselsättning, påverkas. Om resultatet som genereras av systemet innebär en stor andel annan livsmedelsproduktion och import bör detta således vara en funktion utifrån en avvägning mellan olika möjliga alternativ. Idag saknas det helt en regleringsfunktion i systemet, åtminstone utifrån de undersökta komponenterna, för att tillförsäkra att miljö- och hälsoproblem inte flyttas utanför landets gränser eller att produktionsmål nås. Det saknas således genomförandemekanismer inom ramen för regleringssystemet som syftar till att tillförsäkra att målet uppnås. Ett sådant system riskerar att endast flytta runt ett problem, antingen till ett annat medium eller utanför jurisdiktionen, utan att styrningen kommer att leda till vad som utgör den mest rationella lösningen i enlighet med uppsatta mål.

Den senare tidens tekniska utveckling har möjliggjort en större kontroll av en fiskodlings miljöpåverkan, framförallt ifråga om näringsbelastningen till följd av det ökade och mer avancerade nyttjandet av stängda odlings-system. Odlingarna kan flyttas upp på land, utsläppet filtreras och utsläppspunkten flyttas. De ökade kostnaderna till följd av den dyrare tekniken har dock gjort det svårt för verksamheter som väljer, eller i många fall måste på grund av gällande rätt, att använda slutna system att vara lönsamma.⁶⁴⁷ Under de senaste åren har därför flera ansökningar avseende odling i slutna system avsett mycket storskaliga verksamheter. De stora ekonomiska investeringarna är enklare att motivera om verksamhetens produktion blir större och omsättningen därför beräknas att bli hög. Produkten måste även kunna säljas till konkurrenskraftiga priser för att kunna hävda sig på en marknad med andra livsmedelsprodukter.

Storskaligheten för med sig många fördelar. Odlingar som kan producera upp till 4 000 ton fisk per år,⁶⁴⁸ att jämföras med Sveriges totala matfiskproduktion om 9 900 ton år 2020,⁶⁴⁹ skulle medföra ett rejält tillskott till den årliga svenska totalproduktionen samtidigt som produktionens utsläpp skulle vara avsevärt begränsade i förhållande till motsvarande produktion med öppna nätkassar.⁶⁵⁰ Samtidigt medför storskaligheten

⁶⁴⁷ Exempelvis gjorde Slotts Lax en översikt av det ekonomiska utfallet för svenska odlare som använde recirkulerande system under perioden 2014–2018 och fann att merparten hade gjort betydande ekonomiska förluster, se bolagets överklagande av domen i mål M 15–20 bilaga 2.

⁶⁴⁸ Den föreslagna utformningen av Smögenlax fiskodlingsanläggning på Ödegården skulle enligt ansökan vid full utbyggnad producera 4 000 ton fisk, se M 4421-17. Likaså skulle Cold Lakes fiskodlingsanläggning i Kall, Åre kommun, ha en årlig produktion om 4 000 ton fisk, se M 185-17.

⁶⁴⁹ Enligt den officiella statistiken, se JO1201.

⁶⁵⁰ Utsläppen kan jämföras med beräkningarna som användes för ett tillståndsbeslut för en fiskodling i Storsjön som använde öppna nätkassar. Smögenlax utsläpp skulle begränsas till drygt 8 % för kväve och drygt 13 % fosfor per kilo

betydande svårigheter för verksamhetens tillåtlighet i prövningen. Storskalig produktion medför stora punktutsläpp även om betydande rening sker. I prövningen av verksamhetens tillåtlighet utifrån recipienten måste således utrymme finnas för utsläppet och ju större utsläpp desto svårare att finna lämplig recipient.

Likt tillståndsprovningens avgränsning är avgränsningen av en viss recipient, i det här fallet vattenförekomster, en social konstruktion för administrativ hanterlighet. Utfallet av prövningen utifrån recipientens tillåtlighet är ofta avgörande i tillståndsprocesser. Hur vattenförekomsten har avgränsats, särskilt ifråga om vattenförekomsternas storlek, kan därmed få avgörande betydelse där stora vattenförekomster av sin natur har större belastningsutrymme. Vilka faktorer som vägs in i avgränsningarna kan dock skilja sig åt och möjliga utfall av avgränsningen är multipla.⁶⁵¹

En mycket uppmärksammat prövning som berör detta har varit den av Smögenlax fiskodling i Kungshamn, Sotenäs kommun. Den ansökta verksamheten var på många vis i linje med den ideala fiskodlingen som länge eftersträvats – omfattande produktion, ny och modern teknik som kraftigt begränsade utsläppen, integration med andra verksamheter i närområdet och en lokalisering som möjliggjorde bevarande och utveckling av kustsamhällen. Verksamheten fick dock avslag i första instans. Utsläppets påverkan på den mindre vattenförekomsten kunde inte med säkerhet sägas inte äventyra möjligheten att uppnå god status och verksamheten var således inte förenlig med ramvattendirektivet.⁶⁵² Efter överklagan till mark- och miljööverdomstolen upphävdes beslutet och

tillsatt foder jämfört med fiskodlingen i Storsjön, se Westholm, Aron. *Scaling Marine and Water Management* (2021), s. 239.

⁶⁵¹ Se *ibid.*, s. 263f.

⁶⁵² Se dom i mål M 4421–17 meddelad vid Vänersborgs tingsrätt 2019-04-04.

tillåtlighet medgavs till en kraftigt begränsad verksamhet i enlighet med ansökans femtehandsyrkande.⁶⁵³

Utfallet i Smögenlaxmålet har aktualiserat frågan om tillämpningen av ramvattendirektivet varit för snävt. Utsläpp från verksamheter har i många fall ansetts äventyra uppnåendet av god status och möjligheterna till att skapa utrymme för påverkan eller tillämpa undantag i bestämmelserna har varit väldigt begränsade. Samtidigt har tillämpningen av direktivet och dess påverkan på möjligheterna att anlägga fiskodlingar sett olika ut i olika medlemsländer.⁶⁵⁴ För svensk del har bestämmelserna inneburit att fiskodlingar i allt större utsträckning försvunnit från kustområden och istället etablerats i vattenförekomster in i landet som är naturligt eller till följd av mänsklig påverkan näringsfattiga.⁶⁵⁵

För bestämmelserna tolkning och tillämpning är även vem som tolkar och tillämpar avgörande. Som undersökningen visat finns det ett stort antal institutionella komponenter i form av centrala myndigheter kopplade till olika delar av systemet och som ansvarar för olika delmål och uppgifter som förhåller sig till näringen. De centrala myndigheternas ansvarsområden överlappar sällan, något som innebär att ett myndighetsperspektiv tilldelas varje regleringskomponent och perspektiven möts därför sällan. När det kommer till förhållandet mellan institutionell komponent och regleringskomponent ifråga om miljöprövningar är det en central myndighet, Havs- och vattenmyndigheten, under miljödepartementet med ansvar för bland annat miljökvalitetsnormerna för vatten som är yttrande, taleberättigad, vägledande och i viss utsträckning även normgivande myndighet. Till detta finns regionala perspektiv representerade genom länsstyrelsen och kommunala perspektiv genom berörda kom-

⁶⁵³ Verksamheten var bland annat begränsad såtillvida att utsläppet av kväve skulle ske inom ramen för redan meddelat tillstånd för dotterbolagets verksamhet.

⁶⁵⁴ För en jämförelse av skillnader i nordiska medlemsländer, se Kyrönviita et al.

⁶⁵⁵ Detta avser även storskaliga odlingar, till exempel tidigare omnämnda Cold Lake AB:s landbaserade odling vid Kallsjön i Åre kommun, se M 185-17.

muner som kan beakta vissa delar av näringen utifrån samhälls-ekonomiska perspektiv. Endast länsstyrelsen har ett förhållande till de nationellt förankrade produktionsmålen genom sin breda uppgift att verka för att nationella mål får genomslag i länet.

En fråga som således uppkommer är olika organisationsdelars förhållande till övergripande mål. Ser man till Havs- och vattenmyndigheten får de delmål som myndigheten ansvarar för, i första hand rörande skyddsintresset för våra vatten, genomslag i myndighetens yttranden i enskilda fall och dess verksamhet i övrigt. I de mål som behandlats i undersökningen kan det noteras att myndighetens yttranden har en stark koppling till dess uppdrag och syfte, i många fall som den mest kritiska rösten mot tillåtligheten av den ansökta verksamheten.⁶⁵⁶ Likaså har myndigheten ansvar för de allmänna råden på området, något som än så länge inte har tagits fram trots tillbakadragandet av 1993 års allmänna råd.⁶⁵⁷ Förhållandet mellan uppdraget och myndigheten är något besvärligt då allmänna råden syftar till att vägleda i olika former av handlande medan myndigheten inte i övrigt har en roll i hur verksamheten ska utformas eller vad den ska uppnå utan snarare i vad den inte ska få för effekter.

Utifrån ett subjektivistiskt synsätt där man förutsätter att organisationsdelen utgår från sina egna beröringspunkter i sitt handlande är den roll som Havs- och vattenmyndigheten intagit gentemot regleringskomponenterna överensstämmande med den roll som styrningen har utformat. Separationen mellan skyddsintresset och näringsfrämjandet i förhållandet till vattenresurserna medför att det inom en myndighet

⁶⁵⁶ Se exempelvis det tidigare berörda målet M-15-20 från Nacka tingsrätt där domstolen noterade att "[a]ll utredning, förutom den från HaV pekar på att RAS inte är en industriellt och ekonomiskt tillgänglig teknik i Sverige idag".

⁶⁵⁷ För närvarande ska det pågå en diskussion om huruvida allmänna råd ska användas i framtiden. Miljötillsynsförordningen föreskriver dock att tillsynsvägledning ska ges av myndigheten men man kan i nuläget ifrågasätta huruvida uppdraget i tillräcklig utsträckning genomförs.

således blir svårt att förhålla sig till de övergripande målen. När även de institutionella komponenterna i relationen till regleringskomponenterna separeras möts inte heller perspektiven vid bedömningen i det enskilda fallet. En hållbar lösning innefattar snarare mekanismer för att tillse att ekologiska, sociala och ekonomiska perspektiv beaktas gemensamt. Ser man återigen till det norska systemet så liknar systemet det som Sverige tidigare hade med Fiskeriverkets motsvarighet (Fiskeridirektoratet) som ansvarig för såväl produktionsaspekter som miljöaspekter i relation till näringen.

En förutsättning för att icke-tvingande produktionsaspekter ska få genomslag i den rättsliga prövningen, oavsett om det är inom ramen för den rättsliga styrningen eller genom annat styrmedel, är att det finns manövreringsutrymme inom ramen för regleringskomponenterna att förhålla sig till dessa. Den utveckling som vi har sett de senaste åren med negativ produktionsutveckling och nekade tillstånd tyder på att det för närvarande är svårt att uppnå målen samtidigt som en återgång till lägre skyddsnivåer inte är eftersträvansvärd om man samtidigt ska nå en hållbar utveckling. I undersökningen har flera möjligheter till rättslig flexibilitet och stöd för näringen undersökts i form av bland annat kompensation, utsläppsbaserade tillstånd, större roll i den fysiska planeringen, vägledning från myndigheter och balans i det offentliga förhållandet till näringens effekter vid prövning. En lösning som kommer att leda till högsta möjliga funktionalitet förhåller sig förmodligen till flera av dessa.

7. Slutsatser och avslutande reflektion

Som avslutning på avhandlingen ska i korthet undersökningens syfte återbesökas och några sista övergripande reflektioner göras. Undersökningens syfte var *att utvärdera funktionaliteten i den rättsliga styrningen av det svenska vattenbruket i förhållande till relevanta politiska mål.*

I identifieringen av systemet för rättslig styrning av det svenska vattenbruket framträder ett stort antal komponenter i form av olika förprövnings-, anmälnings- och tillsynsprocesser som ska säkerställa att föreskrivna miniminivåer ska upprätthållas samt komponenter i form av inblandade myndigheter som utifrån givna ansvarsområden ska tillse att enskilda delmål får tillräckligt genomslag i processerna. En uppdelad process med många komponenter tillåter detaljerad styrning i hanteringen av enskilda problemområden och säkerställer att verksamhetens delar var för sig är utformade för att garantera hög skyddsnivå. Flera av de enskilda mål som tillskrivits uppnås således genom systemet och till dessa delar uppnås således även hög funktionalitet. Det höga antalet komponenter i systemet bidrar dock även till flera av de problem med styrningen som under lång tid varit föremål för kritik.

Styrningen tenderar att bli tidskrävande, dyr och svårförståelig men kan även innebära suboptimala resultat eftersom optimala lösningar på avgränsade delproblem inte nödvändigtvis innebär optimal lösning på helhetsproblematiken och försvårar avvägningar mellan olika intressen som kan finnas inom ett och samma problemområde. Systemets generella utformning förefaller således medföra en högre svårighetsgrad för att uppnå en enhetlig styrning. Då systemets regleringskomponenter i hög grad saknar enhetlighet överlämnas istället ansvaret för att uppnå detta till myndigheter på olika nivåer. I fördelningen av ansvar till de centrala myndigheterna har smala och direkta perspektiv i huvudsak fått genomslag. Det innebär att det sällan är tvärså perspektiv som tillämpas inom ramen för myndigheternas roller till regleringskomponenterna när intressekollisioner uppstår.

Den operativa verksamheten utförs i mycket hög utsträckning av länsstyrelsen. I undersökningen har relativt litet fokus ägnats åt myndigheten, framförallt eftersom det i stort saknas tydlig central styrning ifråga om särskilda perspektiv för länsstyrelsen i den operativa verksamheten och organiseringen av densamma. Utifrån det centrala styrningsperspektivet överlämnar man således ansvar och visst spelutrymme till den statliga förvaltningen på regional nivå att skapa enhetlig styrning mot uppsatta mål trots, snarare än med hjälp av, den rättsliga styrningen på nationell nivå. Förväntningen bör inte vara att en fragmenterad och oförutsebar styrning på nationell nivå leder till en enhetlig och förutsebar styrning på regional nivå. Även om det i viss utsträckning finns möjlighet att organisera den operativa tillstånds- och tillsynsverksamheten kopplad till vattenbruk på ett annat vis regionalt än vad den är organiserad nationellt ser man att så sällan är fallet utan att den istället följer den rättsliga strukturen.

Mot bakgrund av undersökningens resultat kan man även konstatera att systemets målorientering haft en motsägelsefull relation till det uttryckliga målet om hållbar utveckling och dess innebörd vilket även blir tydligt i målet i förhållande till livsmedelsförsörjning som samhällsutmaning. I frågor om såväl miljö som vattenbruksproduktion har det satts ambitiösa mål. När de flesta av dessa mål nu skulle vara uppnådda år 2020 kan man konstatera att inget av dem nåddes. Vattenbruksproduktionen genomgick inte en kraftig ökning samtidigt som halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte reducerades till den grad att de inte har negativ inverkan. Undersökningen har visat att en viktig anledning till detta är att den rättsliga styrningen inte är optimerad för att uppnå målen. Hanteringen av svåra avvägningar har undvikits genom att hålla isär problemen i den rättsliga styrningen. Resultatet har blivit ett system där flera olika mål ska uppnås var för sig snarare än ett mål som systemet enhetligt strävar mot att uppnå.

Det är utifrån målsättningen svårt att avgöra hur avvägningar ska göras i den mån det inte finns kapacitet att uppnå samtliga mål. Inkonsekvenser mellan mål och styrning och mellan olika mål är en realitet som är svår att

helt komma undan från vid komplexa målsättningar och svåra avvägningar. Undersökningen utvärderar inte systemets mål i sig men det går samtidigt inte att helt frånhålla sig från att notera motsägelserna i systemets mål och hur de senare även reflekteras i systemets utformning. En effektiv målstyrning förutsätter dock att det finns förutsättningar för att nå målen och att det sätts realistiska mål som är möjliga att uppnå inom satta tidsramar. I annat fall riskerar mål att förlora sin mening, inte ge ledning i det faktiska handlandet och på så sätt bli verkningslösa. Funktionaliteten i ett system kommer förbli låg om inte ens ett i teorin optimerat system kan uppnå målsättningarna.

Grundläggande för uppnåendet av en effektiv målstyrning blir att ta fram en så klar bild över vad som ska uppnås som möjligt, etablera en relation mellan olika mål och att förankra målen i faktisk handling. Numera kan Sverige inte på egen hand utöva den rättsliga styrningen utan har att förhålla sig till unionsrättsliga bestämmelser. Det har inneburit begränsningar i möjligheterna att på egen hand upprätta ett system för styrning med hög funktionalitet och en högre svårighetsgrad i styrningen då den i mycket högre utsträckning måste förhålla sig till annan styrning som i ingen eller låg grad går att ändra. För att det ska fungera optimalt krävs anpassningar i såväl målsättningar som i rättsliga bestämmelser för att i möjligaste mån skapa ett system som är enhetligt trots att det är föremål för påverkan från flera olika nivåer av styrning. I den mån vattenbruket ska utgöra en betydande del i den svenska livsmedelsförsörjningen måste det reflekteras i såväl förhållandet till andra mål som i styrningen.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1918:128. *Kungl. Maj:ts nådiga proposition till riksdagen med förslag till vattenlag m.m.*
- Prop. 1935:42. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar (epizootilag).*
- Prop. 1944:43. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om djurskydd, m.m.*
- Prop. 1947:75. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjerna för den framtida jordbrukspolitiken m.m.*
- Prop. 1948:49. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av en fiskeristyreelse med statens fiskeriförsök m. m.*
- Prop. 1950:161. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av statens jordbruksnämnd m.m.*
- Prop. 1951:63. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till livsmedelsstadga m.m.*
- Prop. 1952:187. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till strandlag.*
- Prop. 1954:183. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fiskeristadga, m. m.*
- Prop. 1955:124. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av ett sjöfartsverk, m.m.*
- Prop. 1958:35. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 19 maj 1944 (nr 219) om djurskydd.*
- Prop. 1964:148. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till naturvårdslag m.m.*
- Prop. 1965:138. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 16 kap. 13 § brottsbalken m. m.*
- Prop. 1967:1. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1967/68.*
- Prop. 1967:74. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående de nya lantbruksnämnderna organisation, m.m.*

- Prop. 1967:95 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjer för jordbrukspolitiken m.m.*
- Prop. 1969:28. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m.m.*
- Prop. 1971:61. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till livsmedelslag m.m.*
- Prop. 1971:62. *Kungl. Maj:t proposition till riksdagen angående inrättande av statens livsmedelsverk m.m.*
- Prop. 1972:122. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändrad lydelse av 16 kap. 13 § brottsbalken m. m.*
- Prop. 1973:31. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändring i lagen (1944:219) om djurskydd.*
- Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Prop. 1974:166. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237) m.m.*
- Prop. 1978/79:111 *om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.*
- Prop. 1979/80:61 *med förslag till epizootilag m.m.*
- Prop. 1983/84:76 *om vissa livsmedelspolitiska frågor.*
- Prop. 1984/85:10 *om ändring i miljöskyddslagen (1969:387), m. m.*
- Prop. 1984/85:159 *om lag om kontroll av husdjur m.m.*
- Prop. 1984/85:166 *om livsmedelspolitiken.*
- Prop. 1985/86:3 *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
- Prop. 1987/88:93 *om djurskyddslag, m.m.*
- Prop. 1988/89:68 *om livsmedelskontrollen m.m.*
- Prop. 1989/90:146 *om livsmedelspolitiken.*
- Prop. 1990/91:100 *med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92.*
- Prop. 1992/93:119 *om ändringar i livsmedelslagen (1971:511) m.fl. lagar i anledning av EES-avtalet.*
- Prop. 1992/93:232 *om fiskelag, m.m.*
- Prop. 1993/94:203. *Ändringar av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) m.m.*
- Prop. 1993/94:229. *Strandskydd.*
- Prop. 1994/95:75. *Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen.*

- Prop. 1997/98:45 del 1. Miljöbalk.
- Prop. 1997/98:45 del 2. Miljöbalk.
- Prop. 1997/98:48. *Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar.*
- Prop. 1997/98:142. *Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen.*
- Prop. 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*
- Prop. 2000/01:130. *Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier.*
- Prop. 2001/02:65. *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*
- Prop. 2001/02:72. *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.*
- Prop. 2001/02:189. *En ny djurskyddsmyndighet.*
- Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*
- Prop. 2005/06:128. *Anpassningar till nya EG-bestämmelser om livsmedel, foder, djurhälsa, djurskydd och växtskydd m.m.*
- Prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*
- Prop. 2006/07:1. *Budgetpropositionen för 2007.*
- Prop. 2008/09:170. *En sammanhållen svensk havspolitik.*
- Prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*
- Prop. 2010/11:86. *Havs- och vattenmyndigheten.*
- Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Prop. 2017/18:147. *Ny djurskyddslag.*
- Prop. 2017/18:243. *Vattenmiljö och vattenkraft.*
- Prop. 2020/21:43. *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförfordning.*

Utskottsbetänkanden

- JoU 1967:18. *Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:t proposition angående de nya lantbruksnämndernas organisation, m.m.*

Offentliga utredningar

- Lagberedningens förslag till jordabalk III.*
- Betänkande med förslag till vattenlag m.m.*
- SOU 1918:14. *Betänkande rörande omorganisation av Lantbruksstyrelsen m.m.*
- SOU 1922:4. *Betänkande med förslag till livsmedelslag m.m.*

- SOU 1922:5. *Bihang 1 till betänkande med förslag till livsmedelslag m.m. - förslag till föreskrifter rörande undersökning av smör och margarin, ost och margarinos, ättika och vatten.*
- SOU 1938:36. *Betänkande med förslag rörande djurskyddslagstiftning.*
- SOU 1939:28. *Betänkande med förslag rörande ändamålsenligt utnyttjande av kronans fiskevatten.*
- SOU 1941:22. *Betänkande med förslag till livsmedelsstadga m.m.*
- SOU 1947:47. *Fiskerättskommitténs förslag till fiskelag jämte därmed sammanhängande författningar.*
- SOU 1949:43. *Betänkade med förslag till livsmedelsstadga m.m.*
- SOU 1950:28. *Länsstyrelsens organisation och ställning inom länsförvaltningen.*
- SOU 1954:21. *Inrättande av ett sjöfartsverk: betänkande angivet av inom handelsdepartementet tillkallade sakkunniga.*
- SOU 1956:49. *Tillsynen å djurskyddslagens efterlevnad.*
- SOU 1957:38. *Offentlig förevisning av djur.*
- SOU 1961:45. *Djurplågeri, vetenskapliga djurförsök samt djurskyddsordning.*
- SOU 1966:65. *Luftförorening, buller och andra immissioner: lagförslag m.m.*
- SOU 1967:20. *Den statliga länsförvaltningen I - betänkande av länsförvaltningsutredningen.*
- SOU 1971:75. *Hushållning med mark och vatten.*
- SOU 1972:43. *Utnyttjande och skydd av havet: betänkande.*
- SOU 1977:74. *Fiskenäringen i framtiden.*
- SOU 1983:39. *Politisk styrning - administrativ självständighet.*
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. Huvudbetänkande från Verkledningskommittén.*
- SOU 1990:87. *Den nya centrala jordbruksmyndigheten - slutbetänkande av utredningen om översyn av den centrala myndighetsorganisationen på jordbrukets område m.m.*
- SOU 1993:103. *Svenskt fiske - slutbetänkande av utredningen om fiskenäringens utvecklingsmöjligheter.*
- SOU 1996:103. *Miljöbalken : en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling : huvudbetänkande.*
- SOU 2000:108. *Ett förbättrat djurskydd: betänkande.*
- SOU 2002:14. *Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag.*

- SOU 2003:72. *Havet - tid för en ny strategi. Havsmiljökommissionens betänkande.*
- SOU 2004:100. *Tillsyn: förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn: slutbetänkande.*
- SOU 2008:48. *En utvecklad havsmiljöförvaltning.*
- SOU 2009:8. *Trygg med vad du äter – Nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.*
- SOU 2009:26. *Det växande vattenbrukslandet: betänkande.*
- SOU 2009:83. *Miljömålen i nya perspektiv - betänkande av Utredningen om miljömålssystemet.*
- SOU 2010:8. *En myndighet för havs- och vattenmiljö.*
- SOU 2010:9. *Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor: Betänkande av Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor.*
- SOU 2011:75. *Ny djurskyddslag.*
- SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling - Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.*
- SOU 2020:62. *En samlad djurhälsoreglering del 1.*

Departementsserien

- Ds C 1984:12. *Ram eller lag?: om ramlagstiftning och samhällsorganisation.* Civildepartementet (Stockholm, 1992).
- Ds 1992:70. *Enklare fiskebestämmelser.* Jordbruksdepartementet (Stockholm, 1992).
- Ds 2000:42. *Svenskt vattenbruk - en framtidsnäring.* Jordbruksdepartementet (Stockholm, 2000).
- Ds 2018:20. *Tillstånd till offentlig danstillställning.* Justitiedepartementet (Stockholm, 2018).

Kommittédirektiv

- Dir. 1992:83. *Utredning om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter.* Jordbruksdepartementet.
- Dir. 2002:102. *Havsmiljökommissionen.* Miljödepartementet.
- Dir. 2009:57. *Komittédirektiv - Översyn av djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll.* Jordbruksdepartementet.

Dir. 2009:64. *En myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor*. Miljödepartementet.

Allmänna råd

AR 93:10. *Fiskodling: planering, tillstånd, tillsyn*. Statens naturvårdsverk. (Solna, 1993).

Övrig svensk myndighets och departementsdokumentation

Finansdepartementet. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) (Stockholm, 2009).

Havs- och vattenmyndigheten. *Havsplaner för Bottniska viken, Östersjön och Västerhavet - Förslag till regeringen 2019-12-16* (dnr. 3628-2019) (Göteborg, 2019).

Jordbruksverket, Fiskeriverket, och Fiskhälsan FH AB. *Fiskodling och fiskhälsokontroll: en sammanställning av aktuella regler för hälsokontroll av odlad fisk* (Jönköping, 1995).

Jordbruksverket. *Svenskt vattenbruk – en grön näring på blå åkrar: Strategi 2012-2020* (OVR257) (Jönköping, 2012).

Jordbruksverket. *Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk: Konkretisering av Strategi 2012-2020* (RA15:1) (Jönköping, 2015).

Jordbruksverket. *Nationell handlingsplan: Havs- och fiskeriprogrammet 2014-2020 (version 2016-12-15)* (dnr 3.3.17-12166/15) (Jönköping, 2016).

Jordbruksverket. *Halotidsrapportering av handlingsplanen för utveckling av svenskt vattenbruk* (Rapport 2018:25) (Jönköping, 2018).

Jordbruksverket. *Vattenbruk 2017* (JO 60 SM 1801) (Jönköping, 2018).

Jordbruksverket. *Vattenbruk 2018* (JO 60 SM 1801) (Jönköping, 2019).

Jordbruksverket. *Redovisning av regeringsuppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter* (Jönköping, 2020).

Jordbruksverket. *Vattenbruk 2019* (JO1201) (Jönköping, 2020).

Jordbruksverket. *Vattenbruk 2020* (JO1201) (Jönköping, 2021).

Jordbruksverket & Havs- och vattenmyndigheten. *Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026* (OVR596) (Jönköping/Göteborg, 2021).

- Jordbruksverket & Havs- och vattenmyndigheten. *Strategi för svenskt fiske och vattenbruk 2021–2026 – friska ekosystem och hållbart nyttjande* (OVR598) (Jönköping/Göteborg, 2021).
- Landsbygdsdepartementet. *Uppdrag att föreslå regelförenkling m.m. för vattenbruksverksamhet* (dnr 18 8175/11) (Stockholm, 2011).
- Länsstyrelsen Västra Götaland. *Vägledning för marint vattenbruk i Västra Götaland* (rapport 2020:2) (2020).
- Miljödepartementet. *Regeringsbeslut: Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Havs- och vattenmyndigheten* (M2020/02056 (delvis), M2020/00266) (Stockholm, 2020).
- Naturvårdsverket. *Operativ tillsyn - Handbok för Tillsynsmyndigheten* (handbok 2001:4) (Stockholm, 2001).
- Naturvårdsverket. *Miljö kvalitetsnormer för fosfor i sjöar - redovisning av ett regeringsuppdrag* (rapport 5288) (Stockholm, 2003).
- Naturvårdsverket. *Ekologisk kompensation - En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden* (handbok 2016:1) (Stockholm, 2016).
- Naturvårdsverket. *Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019 - med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan* (NV rapport 6865) (Stockholm, 2019).
- Naturvårdsverket. *Lägesbeskrivning av arbetet med efterbehandling av förorenade områden 2018* (NV -08664-18) (Stockholm, 2019).
- Naturvårdsverket. *Bästa möjliga teknik* (onlineresurs, version 2019-10-04). (Stockholm, 2019).
- Naturvårdsverket. *Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 - med fokus på statliga insatser* (rapport 6968) (Stockholm, 2021).
- Näringsdepartementet. *Flerårig nationell strategisk plan för vattenbruket i Sverige 2014–2020 - Kopplad till det svenska havs- och fiskeri-programmet* (bilaga till Protokoll IV 5 vid regeringssammanträde den 19 mars 2015, N2015/2183/FJR) (Stockholm, 2015).
- Näringsdepartementet. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan* (Stockholm, 2017).
- Näringsdepartementet. *Uppdrag att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter* (regeringsbeslut N2018/04401/FJR, N2018/01819/FJR (delvis)) (Stockholm, 2018).

Näringsdepartementet. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan del 2* (Stockholm, 2019).

Regeringskansliet. *Sveriges genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling* (Stockholm, 2021).

Statskontoret. *Tillstånd för näringsverksamhet* (Tillväxtenheten, rapport 1999:12) (Stockholm, 1999).

EU-dokumentation

Commission of the European Communities. COM(2002) 511 final. *A Strategy for the Sustainable Development of European Aquaculture* (Brussels, 2002).

Commission of the European Communities. COM 539 (2007) final. *A new Animal Health Strategy for the European Union (2007-2013) where "Prevention is better than cure"*. (Luxembourg, 2007).

Commission of the European Communities. COM(2018) 87 final. *Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om möjligheten att införa vissa krav avseende skydd av fisk vid tidpunkten för avlivning*. Europeiska kommissionen (Bryssel, 2018).

Commission of the European Communities. COM(2018) 179 final. *Förslag till förordning om insyn och hållbarhet i EU:s system för riskbedömning i livsmedelskedjan* (Bryssel, 2018).

Europeiska kommissionen. KOM(97) 176. *Allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i Europeiska Unionen - kommissionens grönbok* (Bryssel, 1997).

Europeiska kommissionen. KOM (1999) 719. *Vitbok om livsmedelssäkerhet* (Bryssel, 2000).

Europeiska kommissionen. KOM(2000) 1. *Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen* (Bryssel, 2000).

Europeiska kommissionen. KOM(2010) 2020. *Europa 2020 - en strategi för smart och hållbar tillväxt för alla* (Bryssel, 2010).

Europeiska kommissionen. COM/2012/0494 final. *Blå tillväxt - möjligheter till hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn* (Bryssel, 2012).

Europeiska kommissionen. COM(2013) 229 final. *Strategiska riktlinjer för en hållbar utveckling av vattenbruket i EU* (Bryssel, 2013).

Offentligt tryck från andra länder

Fiskeridirektoratet. *Key figures from aquaculture industry 2017* (Bergen, 2018).

Fiskeridirektoratet. *Key figures from Norwegian Aquaculture Industry 2020* (Bergen, 2021).

Rapporter

Ackefors, Hans. *Svensk akvakultur - näringsgren för framtida försörjning och sysselsättning*. Delegationen för naturresursforskning rapport nr 28-N (Stockholm, 1980).

Ackefors, Hans. *Development of aquaculture in Sweden: a collection of the summaries from the various reports made by the Swedish steering committee on aquaculture and its working groups*. Swedish council for planning and coordination of research Forskningsrådsnämnden FRN in collab. with the National marine resources commission Delegationen för samordning av havsresursverksamheten. (Stockholm, 1983)

Bergström, Per, Lindegarth, Mats och Lindegarth, Susanne. *Restaurering av övergödda havsvikar med hjälp av miljömusselodling - rapport från Hav möter Land*. Länsstyrelsen rapport 2013:46 (Göteborg, 2013).

Bruno, Ellen. *Miljöanpassat vattenbruk i Sverige – en näring med stor potential*. Naturskyddsföreningen (Stockholm, 2014).

Brännäs, Eva, Kiessling, Anders, Algiers, Bo och Eriksson, Lars-Ove. *Underlag för praxis vid hantering av odlad fisk i samband med slakt* SLU nstitutionen för Vilt, Fisk och Miljö rapport nr 58, 2007 (Umeå, 2007).

Eggert, Håkan, och Langlet, David. *Svenskt yrkesfiske och EU 1995–2020*. Sieps 2020:6 (Stockholm, 2020).

Eriksson, Susanne, Langeland, Markus, Wikberg, Daniel, Nilsson, Jonas och Sundell, Kristina Snuttan. *Översikt av tekniker för odling av*

- vattenlevande organismer i Sverige – miljöpåverkan, odlingssystem, odlingsarter och foder. Rapport på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten (Göteborg, 2018).*
- FAME SU. *Summary of the 27 Multiannual National Aquaculture Plans* (Bryssel, 2016).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020* (Rom, 2020).
- Hedlund, Tina. *Miljöeffekter - Fiskodling i öppna system*. Aquanord AB på uppdrag av Matfiskodlarna Sverige AB (Frösön, 2018).
- Hedlund, Tina, Israelsson, Gunhild och Olofsson, Erik. *Fiskodlingspotential i tio Jämtländska regleringsmagasin*. Aquabest nr 22. (Helsingfors, 2014).
- Hellner, Jan. *Juridiska styrmedel - en skiss*. ABDJ-rapport nr 1974-1 (Stockholm, 1974).
- Jalmlöv, Maria, Stéen, Margareta och Röcklinsberg, Helena. *Kan fiskar känna smärta och/eller uppleva lidande?.* Rapport för Nationellt centrum för djurvälstånd (SCAW) (Uppsala, 2011).
- Kiessling, Anders, Jan Hultgren, Andreas Pettersson, och Eva Brännäs. *Riskbedömning av slakt av odlad fisk i Sverige*. Nationellt kompetenscentrum för Vattenbruk 31-4568/11 (Uppsala, 2013).
- Koskenniemi, Martti. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law - Report of the Study Group of the International Law Commission (A/CN.4/L.682)*. (Geneva, 2006).
- Landquist, Birgit, Nordborg, Maria och Hornborg, Sara. *Litteraturstudie av miljöpåverkan från konventionellt och ekologiskt producerade livsmedel - Fokus på studier utförda med livscykelanalytisk metodik*. Livsmedelsverket rapport 2 - 2016 (Uppsala, 2016).
- Lönnroth, Måns. *Hur kom generationsmålet till?* ur Lundgren, Lars J. och Schough, Katarina (red.). *Generationsmålet - Tankar om miljöpolitik och samhällsomställning*, s. 13. Naturvårdsverket (Stockholm, 2013).
- Milbrink, Göran, Vrede, Tobias, Rydin, Emil, Persson, Jonas, Holmgren, Staffan, Jansson, Mats, Blomqvist, Peter och Tranvik, Lars. *Restaurering av regleringsmagasin – optimering av fisk- och*

- planktonproduktion genom balanserad näringsanrikning. Slutrapport för perioden 2000-2003* (Uppsala, 2003).
- Molander, Per. *Systemanalys i Sverige: en översikt*. Rapport Delegationen för systemanalys, Forskningsrådsnämnden FRN (Stockholm, 1981).
- Pakkasmaa, Susanna, och Petersson, Erik. *Fisk i fel vatten - Ekologiska konsekvenser av utsättningar av fisk*. Fiskeriverket informerar FINFO 2005:9 (Drottningholm, 2005).
- Styrgruppen för vattenbruk. Arbetsgruppen för juridiska frågor. *Får jag lov? - vattenbrukets juridik: rapport från Arbetsgruppen för juridiska frågor inom Styrgruppen för vattenbruk*. Naturresursdelegationen, Forskningsrådsnämnden FRN i samarbete med Delegationen för samordning av havsresursverksamheten. (Stockholm, 1982)
- SWEMARC. *Etablera och utveckla vattenbruk i Sverige - Vattenbruksentreprenörers syn på utmaningar och lösningar*. Göteborgs universitet (Göteborg, 2018).
- Task Force Vattenbruk. *Vattenbruk - en grön näring som hämmas av omodern lagstiftning* (Göteborg, 2017).
- United Nations. *World Population Prospects - The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables* (Working Paper No. ESA/P/WP.241) (New York, 2015).
- Westholm, Aron. *Fiskets reglering 1766-1900 s. 73-74* ur Svärd, Marie, Johansen Lilja, Tina och Hansson, Daniel (red.). *Havet 1888*. Havsmiljöinstitutet (Göteborg, 2015).
- World Commission on Environment and Development. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford University Press. (Oxford, 1987)

Litteratur

- Aagaard, Todd S. *Environmental harms, use conflict and neutral baselines in environmental law*. *Duke Law Journal* 60, no. 7 s. 1505-1564 (Durham, 2011).
- Ackoff, Russell. *Games, Decisions, and Organizations. General Systems: Yearbook of the Society for the Advancement of General Systems Theory* vol. 4 s. 145 (Chicago, 1959).
- Basse, Ellen Margrethe. *En introduktion til en begrebsanalyse* ur Basse, Ellen Margrethe. *Bæredygtighed - en retsteoretisk begrebsanalyse*. GadJura (Köpenhamn, 1995).
- Bavinck, Maarten, Chuenpagdee, Ratana, Jentoft, Svein och Kooiman, Jan. *Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications*. Springer (Dordrecht, 2013).
- Bjerkén, Torsten. *Ramlagarna och förvaltningen*. *Tidskrift för rättsociologi* vol 6, nr. 1/2 1989 s.123-135 (Lund, 1989).
- Bohlin, Alf, och Warnling-Nerep, Wiweka. *Förvaltningsrättens grunder* (2 uppl.). Norstedts Juridik. (Stockholm, 2007).
- Burnham, Peter. *The Organisational View of the State*. *Politics* vol. 14, no. 1 s. 1 (Oxford, 1994).
- Churchman, C. West. *The systems approach*. Delacorte Press (New York, 1968).
- Churchman, C. West. *The systems approach and its enemies*. Basic Books (New York, 1979).
- Cohen, Mark A. *Monitoring and Enforcement of Environmental Policy* ur Tietenberg, Tom och Folmer, Henk. *International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1999/2000*, s. 44. Edward Elgar Publishing Limited, (Cheltenham, 1999).
- Decleris, Michael. *The law of sustainable development - General Principles*. European Commission. (Luxemburg, 2000).
- Ebbesson, Jonas. *Internationell miljö rätt* (2 uppl.). Iustus Förlag (Uppsala, 2000).
- Ebbesson, Jonas. *The rule of law in governance of complex socio-ecological changes*. *Global environmental change* 20, no. 3 (2010): s. 414.
- Ebbesson, Jonas. *Miljö rätt* (4:e uppl.). Iustus. (Uppsala, 2021).

- Eckhoff, Torstein och Sundby, Nils Kristian. *Rettsystemer: systemteoretisk innføring i rettsfilosofien* (2. rev. utg). Tano. (Oslo, 1991).
- Engle, Carole R., och Stone, Nathan M. *Competitiveness of U.S. aquaculture within the current U.S. regulatory framework*. *Aquaculture Economics & Management* 17, no. 3 2013 s. 251 (Oxfordshire, 2013).
- Fayol, Henri. *Industriell och allmän administration* (nyutgåva). Santérus. (Stockholm, 2008).
- Flygare, Iréne och Isacson, Maths. *Det svenska jordbrukets historia [Bd 5] Jordbruket i välfärdssamhället: 1945-2000*. Natur och kultur/LT i samarbete med Nordiska museet och Stift. Lagersberg. (Stockholm, 2003).
- Fontaine, Peter J. *EPA's Multimedia Enforcement Strategy: The Struggle to Close the Environmental Compliance Circle*. *Columbia Journal of Environmental Law* 18 1993 s. 31 (Columbia, 1993).
- Gipperth, Lena. *Lagstiftning eller självreglering i miljöretten*. SvJT 2001, s. 280 (Uppsala, 2001).
- Gipperth, Lena. *Ramdirektivet för vatten - ett framsteg för skyddet av unionens vattenresurser?* ur Basse, Ellen Margrethe, Ebbesson, Jonas och Michanek, Gabriel. *Fågelperspektiv på rättsordningen - vänbok till Staffan Westerlund*, s. 467. Iustus Förlag (Uppsala, 2001).
- Gipperth, Lena, och Ekelund-Entson, Martina. *Mot samma mål? Implementering av EU:s ramdirektiv för vatten i Skandinavien*. Göteborgs universitet (Göteborg, 2010).
- Gunningham, Neil, Grabosky, Peter och Sinclair, Darren. *Smart regulation: designing environmental policy*. Clarendon Press (Oxford, 1998).
- Gustafsson, Håkan. *Rättifiering - om rättigheternas tragedi* s. 46-91 ur Erhag, Thomas, Leviner, Pernilla och Lind, Anna-Sara (red.). *Socialrätt under omvandling: om solidaritet och välfärdsstatens gränser*. Liber (Stockholm, 2018).
- Gustafsson, Leif, Lanshammar, Håkan och Sandblad, Bengt. *System och modell: en introduktion till systemanalysen*. Studentlitteratur (Lund, 1982).
- Hellner, Jan. *Rättsteori: en introduktion* (2:a uppl). Norstedts juridik (Stockholm 1994).

- Hellner, Jan. *Metodproblem i rättsvetenskapen: studier i förmögenhetsrätt*. Jure (Stockholm, 2001).
- Hult, Daniel. *Lagstiftnings ändamålsenlighet: en regleringsteoretisk utvärdering av fjärrvärmelagens potential att skapa förtroende*. Göteborgs universitet (Göteborg, 2015).
- Jenks, Wilfred C. *The Conflict of Law-Making Treaties*. British Yearbook of International Law 30 s. 401 (London, 1953).
- Jensen, Per. *Hur mår maten?: djurhållning och djurskydd i Sverige*. Natur & kultur (Stockholm, 2012)
- Krier, James E., och Brownstein, Mark. *On integrated pollution control*. Environmental Law 22, no. 1 1992: s. 119 (Portland, 1992).
- Kyrönviita, Jonas, Langlet, David, Soininen, Niko, Belinskij, Antti, Kymenvaara, Sara, och Basse, Ellen Margrethe. *Achieving Blue Growth Post-Weser: a Study of Aquaculture Regulation in the Nordic Region*. Journal for European environmental & planning law 2021, no. 3 s. 256. Brill/Nijhoff (Leiden, 2021).
- Laas, Kristjan. *Ekologisk kompensation och biologisk mångfald. Om behovet av rättslig utveckling och försiktighet*. Nordisk miljörettslig tidskrift, no. 2016:2, s. 55 (Uppsala, 2016).
- Langlet, David, och Mahmoudi, Said. *EU Environmental Law and Policy* (1st ed.). Oxford University Press (Oxford, 2016).
- Ljungman, Seve. *Om skada och olägenhet från grannfastighet - ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling*. Uppsala universitet (Uppsala, 1943).
- LoPucki, Lynn M. *Systems Approach to Law..* Cornell Law Review 82, no. 3, s. 479 (Ithaca, 1997).
- Luhmann, Niklas. *Law as a social system*. Oxford University Press (Oxford, 2004).
- Lundquist, Lennart. *Förvaltningen i det politiska systemet*. Studentlitteratur (Lund, 1971).
- Mellbye, Halfdan. *Rettslig regulering av norsk akvakultur*. Universitetsforlaget (Oslo, 2018).
- Michanek, Gabriel. *Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämras eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras - analys av EU-*

- domstolens förhandsavgörande C-461/13*. JP Infonet (2015).
Publicerad elektroniskt 2015-11-23. www.jpinfonet.se.
- Michanek, Gabriel, och Charlotta Zetterberg. *Den svenska miljörätten* (5:e uppl.). Iustus förlag. (Uppsala, 2021)
- Owen, Dave. *Mapping, modeling, and the fragmentation of environmental law*. 2013 Utah Law Review s. 219 (Salt Lake City, 2013).
- Platjouw, Froukje Maria. *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining ecological integrity through consistency in law*. Taylor and Francis (New York, 2016).
- Rosenhead, Jonathan och Mingers, John. *A New Paradigm of Analysis* ur Rosenhead, Jonathan och Mingers, John (red.). *Rational analysis for a problematic world revisited: problem structuring methods for complexity, uncertainty and conflict*. John Wiley & Sons (Chichester, 2001).
- Selznick, Philip. *Leadership in administration: a sociological interpretation*. California paperback ed. University of California Press. (Berkeley, California, 1984)
- Stewart, Richard B. *A New Generation of Environmental Regulation?* Capital University Law Review no. 21, s. 29 (Columbus, 2001).
- Strömberg, Rolf. *Vattenlagen med kommentar* (1:a uppl.). Liber Förlag (Stockholm, 1984).
- Strömholm, Stig, Lyles, Max och Valguarnera, Filippo. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning: en lärobok i allmän rättslära* (6:e upplagan). Norstedts Juridik (Stockholm, 2020).
- Sundberg, Jacob. *Om prejudikatens betydelse på förvaltningens område*. *Förvaltningsrättslig tidskrift* häfte 1-2 s. 50 (Visby 1982).
- von Bertalanffy, Ludwig. *An outline of general system theory*. *British Journal of the Philosophy of Science* 1, no. 2, s. 134 (Oxford, 1950)
- von Bertalanffy, Ludwig. *General system theory: foundations, development, applications*. Braziller (New York, 1968).
- Wahlgren, Peter. *Lagstiftning: rationalitet, problem, möjligheter* (2:a uppl.). Jure (Stockholm, 2014).
- Waskey, Andrew J. *Command and Control Regulation* ur Robbins, Paul (red.). *Encyclopedia of Environment and Society*, s. 307. SAGE Publications, (Thousand Oaks, 2007).

- Westerlund, Staffan. *En hållbar rättsordning: rättsvetenskapliga paradigmer och tankeväändor*. Iustus (Uppsala, 1997)
- Westerlund, Staffan. *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*. Åmyra Förlag (Björklinge, 2003).
- Westerlund, Staffan. *Världsbilder, rättsvetenskap, juridik och hållbar utveckling*. SvJT 2006 s. 309 (Uppsala, 2006).
- Westerlund, Staffan. *Miljörättsliga mikrotreser*. Nordisk miljörättslig tidskrift nr. 17:2 s. 7 (Uppsala, 2017).
- Westholm, Aron. *Scaling Marine and Water Management*. School of Business, Economics and Law at University of Gothenburg (Göteborg, 2021).
- Wikland, Lars. *Fiske och fiskerätt: kommentar till fiskelagen och fiskeristadgen: aktuella lagfrågor för fritidsfisket*. Forum (Stockholm, 1967).

Övrigt

- Holmqvist, Anette. *Eskils miljardflopp - 10 000 jobb borta*. Aftonbladet, 2013-11-12 (Stockholm, 2013).

Odling fisk rätt är en akademisk avhandling inom offentlig rätt. Avhandlingen fokuserar på den rättsliga styrningen av den svenska vattenbruksnäringen – en näring som under lång tid har identifierats som en potentiellt central del i den svenska livsmedelsförsörjningen men som inte har varit föremål för den utveckling som under lång tid varit ett uttalat mål. Näringen är samtidigt ingalunda oproblematiserad och den rättsliga styrningen används för att tillförsäkra en hållbar näringsutveckling i enlighet med uppsatta mål, såväl avseende skyddsintressen som produktionsintressen. Det övergripande syftet för undersökningen är att utvärdera funktionaliteten i den rättsliga styrningen av det svenska vattenbruket i förhållande till relevanta politiska mål.

Jonas Kyrönviita är aktiv vid juridiska institutionen på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN