

Samhällsekonomisk konsekvensanalys av förslagen

1 Samhällsekonomisk analys

Den samhällsekonomiska analysen syftar till att utvärdera effekterna författningsändringarna har på samhällets olika aktörer. Det generella syftet med författningsändringarna är att förenkla och underlätta prövningen av vattenbruksverksamheter, men även att införa en mer enhetlig definition av vattenbruk. I rapporten diskuteras de administrativa och miljömässiga konsekvenserna av författningsändringarna, se avsnitt 4.3 och 5.4. Dessa avsnitt är en konsekvensanalys för respektive område var för sig och är delar som ingår i en samhällsekonomisk analys. I en samhällsekonomisk analys vägs konsekvenser mot varandra, det vill säga, nyttorna av ett förslag mot kostnaderna. Den generella beslutsregeln är att om nyttorna är större än kostnaderna bör förslaget genomföras, givet inte allt för skeva fördelningseffekter. Ett första viktigt steg i analysen är därför att identifiera de aktörer som blir påverkade av förslaget som ska utvärderas. I detta fall – som kommer diskuteras nedan – är de påverkade aktörerna; vattenbrukare, offentlig sektor (myndigheter) och hushållen. Nästa steg är att identifiera de konsekvenser som förslaget ger upphov till, till exempel, förändring i vattenkvalitet eller förenklade ansökningsförfaranden eller minskade kostnader. Förutsättningarna för denna samhällsekonomiska analys samt det material som finns tillgängligt innebär att vi inte kommer kunna göra några kvantifieringar av de effekter som uppstår, utan kommer istället att diskutera de konsekvenser som uppstår.

Nuvarande regleringar innebär en osäkerhet och otydlighet vid tillämpningen av olika regelverk. Detta medför omkostnader för vattenbruken. Dessa kostnader kommer till viss del att bli direkt påverkade av de föreslagna författningsändringarna. I uppdraget och utifrån de gjorda konsekvensanalyserna (den administrativa- respektive miljökonsekvensanalysen) lyfts det fram att många kostnader är associerade med ansökningsförfaranden, administration, tillsyn etc. Detta är kostnader för både myndigheter och vattenbrukare där författningsändringarna bedöms kunna leda till viss minskning i arbetsbörda för båda parter. Det är dock inte helt uppenbart hur stor effekten är av dessa lättnader.

I en samhällsekonomisk analys är det även viktigt att beakta indirekta effekter. Indirekta konsekvenser och kostnader uppstår som en följd av ett förslag är konsekvenser som inte direkt är associerade med den verksamhet som förslagen påverkar. För att kunna skapa en helhetsbild är det därför viktigt att inkludera de indirekta effekterna. Exempelvis kan de potentiella miljömässiga

konsekvenserna bedömas som en indirekt konsekvens. Nyttorna eller kostnaderna associerade med indirekta effekter kan i vissa fall vara större än de direkta effekterna. Ett exempel är förändringar i miljökvalitet, som kan leda till stora nyttor eller kostnader för hushållen.

En bra riktlinje vid genomförande av en samhällsekonomisk analys är att de viktigaste konsekvenserna bör inkluderas på något sätt, även om det inte finns möjlighet att kvantifiera dem. Därför kommer ekonomiska aspekterna och konsekvenserna av de övriga effekterna att diskuteras i kvalitativa termer. Bara för att man kan värdera något kvantitativt betyder det inte att man har en större säkerhet i resultatet. Kvantitativa och monetära skattningar är ofta behäftade med olika grader av osäkerhet.

Referensalternativet finns redan beskrivet i rapporten som att inga författningsändringar föreslås. Det är emot referensalternativet författningsändringarna jämförs.

1.1 Påverkade aktörer

Nedan diskuteras de påverkade aktörerna för den samhällsekonomiska analysen. Aktörerna delas in i, företag (vattenbrukare), offentlig sektor (myndigheter) och hushåll. Detta blir också avgränsningen för de aktörer som kommer att analyseras.

1.1.1 Vattenbruk

Vattenbruket (företag) är den bransch som kommer bli direkt påverkad av författningsändringarna. De författningsändringar som föreslås syftar till att förenkla ansökningsförfaranden och villkor för att bedriva vattenbruksverksamhet. Detta är positivt från vattenbrukarnas perspektiv och det borde ge positiva effekter för vattenbruket. Beroende på vattenbrukens karaktär och klassificering kan effekterna se olika ut.

För att förstå de potentiella effekterna är det nödvändigt att beskriva branschen och hur många aktörer som kan bli påverkade. Enligt Jordbruksverkets (2020) officiella statistik för vattenbruk var produktionen inom vattenbruket under 2019 9 600 ton matfisk, där regnbåge stod för nästan 90 % av produktionen. Värdet av den sammanlagda produktionen uppskattades till ungefär 400 miljoner kronor. Vattenbruksbranschen sysselsätter drygt 400 personer. Antalet aktiva odlingar under 2019 skattas till 112 stycken fördelat över 86 stycken företag.

Odlingstekniken är relevant för författningsändringarna. Den vanligaste metoden för att odla matfisk är att odla fisk i så kallade öppna kassar. Kassarna kan placeras i en sjö eller vid kusten. År 2019 skattas antalet odlingskassar till 581 stycken. Den landbaserade fiskodlingen sker i recirkulerande system RAS, Recircular Aquaculture Systems, och för 2019 fanns det 351 stycken. För RAS-anläggningar kan tekniken antingen vara partiellt cirkulerande eller fullt cirkulerande. Graden cirkulation för vattenbruket påverkar effekterna av författningsändringarna. Mer detaljerad information och sammanställning om tekniken finns dock inte tillgängligt.

Det är viktigt att påpeka att inom vattenbruken finns det ett antal olika typer av vattenbruksverksamheter som blir påverkade i varierande utsträckning. Vilken karaktär konsekvenserna av författningsändringarna får för en vattenbrukare beror till viss del på vattenbrukets storlek. Typ av verksamhet har också en påverkan. Exempelvis är ostronodlare är en särskild typ av vattenbruk som kommer bli påverkade av ändringen som föreslås i 11 kapitlet § 2 p, om vattenverksamheter. För år 2019 finns det enligt Jordbruksverkets statistik en aktiv ostronodlare.

1.1.2 Myndigheter

Myndigheterna (offentlig sektor) som ansvarar för tillståndsgivande, kontroll och tillsyn kommer att få nya författningar att förhålla sig till. Flertalet olika myndighetsinstanser blir påverkade. I avsnittet för administrativa konsekvenser nämns de specifika myndigheter som till någon grad kan bli påverkade: kommunen, länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationer, mark- och miljödomstolen, regeringen och nationella myndigheter. Till nationella myndigheter hör framförallt Jordbruksverket, Naturvårdsverket, och Havs- och vattenmyndigheten. Den administrativa konsekvensanalysen för projektet beskriver bra hur effekterna av författningsändringen kan påverka myndigheterna i fråga.

1.1.3 Hushåll

Allmänheten, eller hushållen kan bli påverkade av de föreslagna författningsändringarna. Den indirekta effekten uppstår genom att hushåll som bor eller använder sjöar och vattendrag, i närheten av vattenbruken, för rekreation kan få en förändrad nytta av författningsändringarna. Det kan även uppstå en effekt på hushållen genom en förändring i fastighetsvärden samt för de hushåll som konsumerar svenskodlad fisk.

2 Beskrivning och analys av konsekvenser

I detta avsnitt sker en mer detaljerad beskrivning och analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna som uppstår på grund av de författningsändringar som föreslås i rapporten. Det kan vara värt att notera att konsekvenserna av förslagen i vissa fall kan vara relativt små men de kan ändå vara intressanta. Vidare är det värt att poängtera att det dataunderlag som finns tillgängligt för vattenbruk och myndigheter över kostnader relaterat till ansökningar och tillstånd etc., inte är tillfredsställande. Detta leder till att analysen till stor del bygger på kvalitativa resonemang kring de effekter som potentiellt kan uppstå på grund av författningsändringarna. Information och kostnader relaterade till olika ansökningsförfaranden har hämtats in från branschorganisationer för vattenbruken för att sätta de potentiella lättnaderna i relation till de nuvarande kostnaderna. Hur mycket kostnaderna reduceras är svårt att säga då det är stor variation från fall till fall.

2.1 Vattenbrukare

Konsekvenserna för vattenbruken följer från författningsändringarna. Jordbruksverkets samlade bedömning i rapporten är att författningsändringarna

främjar vattenbruket genom olika typer av lättnader. Dessa lättnader i processer som är associerade till driften av vattenbruk kan ha positiva effekter på branschen. Detta kan beskrivas som minskade transaktionskostnader för att bedriva vattenbruk. Det är dock osäkert vilken omfattning ändringarna kommer att få. Konsekvenserna skiljer sig också beroende på vilken typ av vattenbruksverksamhet som bedrivs.

Förslagen kan potentiellt påverka lönsamheten och konkurrensförhållandena för vattenbruken. De administrativa lättnader som kan associeras med minskade transaktionskostnader kan innebära att vattenbruken lättare kan expandera sin verksamhet. Till exempel syftar ett av förslagen till att underlätta användningen av ny teknik. Om det blir lättare för vattenbruken att investera och byta till ny teknik kan det påverka konkurrensförhållandena i en positiv riktning och göra de svenska vattenbruken mer konkurrenskraftiga. Ytterligare potentiella effekter på konkurrensförhållandena kan uppstå om kostnadsbördan för ansökningar och tillstånd minskar för vattenbruken vilket leder till att de kan använda kostnadsbesparingarna på investeringar i verksamheten. I följande avsnitt kommer vi diskutera konsekvenserna mer detaljerat.

Strandskyddsdispens

Syftet med strandskyddet idag är bevara land och vattenområden för att de är biologiskt värdefulla. Generellt gäller strandskyddet 100 meter från strandkanten upp på land, och 100 meter ut i vattnet. Inom den strandskyddade zonen är det, exempelvis, förbjudet att uppföra byggnader och anläggningar eller anordningar som hindrar allmänheten att röra sig fritt i området. Länsstyrelser och kommuner är ansvariga för att strandskyddet efterlevs, men kan även bevilja dispens från strandskyddet. Det är svårt att direkt uppskatta de ekonomiska effekterna av lättnader i strandskyddet för vattenbruket men vi kan föra en diskussion kring dem. Författningsändringen gällande strandskyddet gör så att byggnader, anläggningar och anordningarna som är nödvändiga för vattenbrukens funktion undantas från strandskyddet, liknande hur det är för jordbruket.

Den beskrivna författningsändringen kommer innebära att vattenbruken lättare kan utforma och planera sin verksamhet. Från B-verksamheternas miljörapporter finns det vissa som uppger information angående villkoren gällande strandskydd de behöver förhålla sig till. Sammanfattat är de vanligaste villkoren att byggnader och anordningar ska utformas med minsta möjliga påverkan på strandmiljön, och inte hindra allmänheten från att röra sig i området. Vissa har även krav på sig, förutom de 100 meter som strandskyddet reglerar, inte bygga inom planlagt området. Det finns även regleringar för tillåten bullernivå för vattenbruken. Av de som rapporterar om strandskyddsaspekten i miljörapporterna har inga rapporterat om kända klagomål. Notera även att detta endast gäller för de B-verksamheterna som har skrivit något om strandskydd i miljörapporterna. Överklagan av strandskyddsdispens från allmänheten är dock förekommande. Denna författningsändring kommer påverka alla vattenbruk av olika storlekar.

Vattenbruken beskriver att de kostnader som uppstår på grund av strandskyddet är främst kostnader för överklaganden, advokatkostnader och eventuella undersökningar som uppstår vid dispensansökningar. Det finns stor variation i vad kostnaderna kan landa på då det är platsspecifikt men uppskattning från vattenbruken kan det hamna mellan 50 000 – 250 000 kronor, och det finns exempel på fall där kostnaderna har varit 400 000 kronor. Utöver de direkta kostnaderna som överklagande av strandskydd kan skapa kan det medföra en osäkerhet inom branschen. Om det är svårt att förutsäga kostnader samt planera verksamheten påverkar det även den långsiktiga utvecklingen för vattenbruken. Författningsändringen bidrar därför till att minska de kostnader associerade med strandskyddet, samt den osäkerhet som kommer om strandskydden blir överklagade. Enligt nuvarande författning är strandskyddsdispenserna tidsbegränsade. Att kunna planera verksamheten på lång sikt är viktigt för den ekonomiska utvecklingen. Det bidrar även till att företagare är villiga att investera i verksamheten för att öka produktionen eller implementera en mer miljövänlig teknik. Uppgifter från vattenbrukare gör gällande att dispensen för strandskydd är 5 år. Om denna tidsfrist försvinner kan det ha positiva ekonomiska konsekvenser för vattenbruken i och med att de ges en möjlighet att planera sin verksamhet utan denna tidsbegränsning.

Bestämmelser om vissa verksamheter och verksamhetskoder

Enligt Svenska Miljörapporteringsportal (SMP) finns det idag 51 fiskodlingar registrerade som B-verksamheter. I relation till antalet aktiva fiskodlingar innebär det att ungefär 45 % av de aktiva fiskodlingarna är registrerade som B-verksamheter. Gränsen hur en fiskodling kategoriseras i enlighet med miljöprovningförfordningen som C- eller B-verksamhet görs beroende på årlig fodermängd som används i fiskodlingen. En av de föreslagna ändringarna innebär att fodergränsen när en verksamhet går från C-verksamhet till B-verksamhet ska höjas. Två ekonomiska konsekvenser för vattenbruken följer i och med detta.

Den ena konsekvensen följer från det som finns beskrivet i den administrativa konsekvensanalysen, att C-verksamheter får kortare och mindre komplicerade handläggningsprocesser än B-verksamheter. Detta kan medföra positiva ekonomiska effekter för branschen genom att nya vattenbruk får lättare att etablera sig, och även att handläggningstider reduceras. Det blir alltså möjligt att anlägga ett större vattenbruk med endast anmälningsplikt, givet att rätt teknologi används. En kortare handläggningstid kan innebära att vattenbrukens kostnader associerat till väntetider för tillståndprocesser minskar. En lång handläggningstid skapar osäkerhet och kan medföra omkostnader i form av förlorad produktion. Den andra konsekvensen som bör lyftas är att lönsamheten för vattenbruk är relaterat till storleken på produktionen och därmed den fodermängden som används. I avsnitt 5.1.2 ges en beskrivning av den fodermängd som krävs för att uppnå ekonomisk lönsamhet. Utifrån de föreslagna till författningsändring kan verksamheter med hög recirkuleringsgrad nu ha en

högre foderförbrukning och bli kategoriserade som C-verksamheter. Verksamheter som tidigare varit B-verksamheter kan potentiellt nu bli klassade som C-verksamheter. Gränsen för när verksamheter blir kategoriserade som C-verksamheter höjs också. Detta kan innebära att aktörer har möjlighet att starta småskalig fiskodling och sedan öka produktionen och skalan på verksamheten. Detta kan tänkas ge bättre möjligheter för nyetablering av vattenbruk.

En genomgång av de vattenbruk som finns registrerade i SMP som B-verksamheter kan ge information om hur författningsändringarna skulle påverka redan befintliga verksamheter gentemot nollalternativet, att ingenting görs. För nuvarande författning gäller att en verksamhet är tillståndspliktig om mer än 40 ton foder förbrukas per kalenderår och anmälningspliktig om mer än 1,5 ton foder förbrukas per kalenderår. Underlaget bygger på de miljörapporter för 2019 som varje vattenbruk skickar in till SMP och innehåller information om förbrukning och produktion för vattenbruken samt vilka villkor de har att förhålla sig till. Förslagen gör gällande att gränserna för klassificeringarna ska höjas och sättas i relation till produktionstekniken. Vilken produktionsteknik vattenbruken använder finns inte tydligt tillgängligt i miljörapporterna men, vi kan se hur många som potentiellt skulle kunna gå från B- till C-verksamhet givet nuvarande foderförbrukning. Detta kan ge en uppfattning om hur effekterna av författningsändringarna och hur många som blir påverkade.

Av de 51 registrerade B-verksamheterna har 39 rapporterat in foderanvändning. Tabell 1 nedan visar antalet nuvarande B-verksamheter som teoretiskt kan klassas som C-verksamheter givet författningsändringarna och att de har den stadgade tekniken. Ett exempel på hur tabellen tolkas ges här: om alla vattenbruk har en teknik med mindre än 70 % recirkulering och inget partikelåtertag finns det 7 stycken som förbrukar mindre än 40 ton foder per kalenderår och i sådana fall kan kategoriseras som C-verksamhet i stället för B-verksamhet. I praktiken är detta den maximala förändringen i kategorisering som skulle kunna ske givet 2019 års siffor. Antalet vattenbruk hittas genom att titta på antalet vattenbruk som har en årsförbrukning mindre än varje kategori i tabell 1. Det blir tydligt att de föreslagna författningsändringarna innebära att flera verksamheter kan bli anmälningspliktiga istället för tillståndspliktiga då kategoriseringen sker med hänsyn både till fodermängd per kalenderår samt val av produktionsteknik. Detta påverkas såklart av vattenbrukens nuvarande tillstånd, där medelvärdet för hur mycket av det gällande tillståndet som nyttjas är 75 % av tillåten utfodringmängd per kalenderår. Notera dock att detta är ett hypotetiskt resonemang, då vi inte vet vattenbrukens odlingsteknik, och med största sannolikhet är effekterna mindre än det som presenteras här, vilket ska ses som ett max-tak.

Tabell 1. Potentiell förändring i verksamhetskategori.

Årsförbrukning foder	Produktionsteknik	Antal
40	Recirkulering < 70 %, utan partikelåtertag	7
100	Recirkulering < 70 %, 50 % partikelåtertag	17
300	Recirkulering > 70 %	24
500	Recirkulering > 90 %	30

Kostnader för upprättande av ansökningar för tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga verksamheter skiljer sig åt. Information från vattenbruksorganisationer presenteras nedan för att visa på vilka kostnader som vattenbruken står inför när de ska gå igenom tillståndprocesserna.

Kostnadsintervallet för tillståndspliktiga verksamheter är relativt stort då det är många faktorer som går in i processen, och en faktor som påverkar kostnaderna är antalet överklaganden. Ett upprättande av en ansökan kan för tillståndspliktig verksamhet hamna mellan 500 000 – 5 000 000 kronor.

Kostnaden för en anmälningspliktig verksamhet beror på vilket underlag som redan finns tillgängligt och vad som behöver undersökas. Kostnaden för att ansöka om en anmälningspliktig C-verksamhet till kommunen uppskattas att ligga inom intervallet 30 000 – 50 000 kronor, exklusive eventuella undersökningar och utredningar som behövs för ansökan.

För annan typ av verksamhet, musselodling eller algodling är ansökningskostnaderna mindre. För musselodlare uppskattade kostnaden för själva ansökningsprocessen inte vara särskilt stor. Den stora kostnaden är den långa handläggningstid som länsstyrelserna har. Detta leder till bortfall av inkomster för musselodlarna. Om den samlade effekten av de föreslagna författningsändringarna leder till mindre ärenden hos länsstyrelserna är det positivt för musselodlarna.

Avgifter för prövning och tillsyn

Förändringarna rörande avgifter för prövning och tillsyn bedöms inte få några stora ekonomiska konsekvenser gentemot referensalternativet. I den administrativa konsekvensanalysen görs bedömningen att tillsynsavgiften blir densamma för de tillståndspliktiga vattenbruken om förändringarna implementeras. Givet de siffrorna som presenterades i tabell 1 så finns det en möjlighet till en minskning av mängden inbetalade tillsynsavgifter på aggregerad nivå.

Tillsynen av tillståndspliktiga verksamheter kan göras antingen av kommuner eller länsstyrelsen. Utifrån miljörapporterna i SMP framgår det att för de tillståndspliktiga B-verksamheterna är kommuner tillsynsmyndighet för 35 verksamheter, och länsstyrelser för 14 verksamheter. Det innebär att kommuner sköter tillsynen för ungefär 71 % av de tillståndspliktiga B-verksamheterna.

Författningsändringarna resulterar i en oförändrad maximal uttagen avgift för vattenbruk som använder den maximala vikten foder inom varje avgiftsgräns. Avgiften blir maximalt 1 800 kronor per kalenderår för alla verksamhetskoder om en länsstyrelse utför tillsynen. Om en kommun utför tillsynen i samma situation blir avgiften maximalt 600 kronor. För verksamheter som inte använder sig av den maximala vikten foder inom varje avgiftsgräns innebär författningsändringarna en potentiell minskning i tillsynskostnader. Avgiften per kilo foder har för verksamhetskod 50.10 med länsstyrelse (kommun) som tillsynsmyndighet reducerats till 18 (6) kronor per ton från 45 (15) kronor per ton. Anta att ett vattenbruk har en foderförbrukning på 90 ton per år, med länsstyrelse (kommun) som tillsynsmyndighet. I nollalternativet betalar detta vattenbruk den maximala avgiften på 1 800 (600) kronor. Vid implementering av författningsändringarna blir detta vattenbruks tillsynsavgift med en länsstyrelse som tillsynsmyndighet $18 \text{ kr} \times 90 \text{ ton foder} = 1\,620 \text{ kr}$, och med en kommun som tillsynsmyndighet $6 \text{ kr} \times 90 \text{ ton foder} = 540 \text{ kr}$. Inga stora förändringar, dock alltså en minskning i tillsynskostnader under vissa förutsättningar.

Verksamheter och åtgärder som ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan

Tillståndspliktiga B-verksamheter har tidigare bedömts att alltid medföra en betydande miljöpåverkan enligt miljöbedömningsförordningen (2017:966) eller förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899). Detta innebär att för vattenbruken är frågan om deras miljöpåverkan avgjord på förhand, och förordningarna tar inte hänsyn till val av odlingsteknik eller odlingsart. Nuvarande förordningar medför kostnader då verksamheterna alltid måste göra en miljökonsekvensbeskrivning. Ytterligare effekter som påverkar sektorns utveckling uppstår då incitamenten för att arbeta med miljöfrågor kan minska, samt viljan att investera i ny teknik som minskar miljöpåverkan. Då frågan är avgjord på förhand premieras inte de vattenbruk som försöker minska sina miljöeffekter, eller är intresserade av att använda sig av miljövänliga produktionsprocesser då kostnaderna som följer av dessa förordningar ändå är desamma.

Förslaget i denna rapport innebär att det ska ske en behovsbedömning om det ska antas att vattenbruk som är B- eller C-verksamheter utgör en betydande miljöpåverkan eller inte. Denna miljöbedömning ska göras utifrån: lokalisering, odlingssystem och odlingsart. De ekonomiska konsekvenserna för vattenbrukarna till följd av denna ändring är positiva då det kan medföra mindre transaktionskostnader för att upprätta vattenbruk. Dock så kan det tillkomma kostnader i form av de samrådsprocesser som görs under miljöbedömningen samt att tillståndsprövsprocessen tar längre tid än tidigare. Idag finns det 51 stycken B-verksamheter som i och med detta förslag, potentiellt skulle kunna gynnas av denna förändring. Detta motsvarar 45 % av de aktiva fiskodlingarna, en relativt stor del av populationen kan påverkas. Det finns dock inte möjlighet att göra en uppskattning om det kommer leda till att vattenbruken på aggregerad nivå kommer behöva göra färre miljökonsekvensbeskrivningar. Hur länsstyrelsernas miljöbedömningar kommer göras framgår inte av författningsändringarna, men

syftet är att färre ska bedömas anta ha en betydande miljöpåverkan. I rapporten lyfts det upp att det kommer uppstå ett behov av vägledning för nationella myndigheter, och innan detta gjorts går det inte att säga vad den slutgiltiga effekten kommer bli. Givet en bra vägledning för nationella myndigheter samt att syftet och målet med ändringarna nås kan detta medföra en positiv konsekvens för vattenbruken.

Att visa de kostnader som vattenbruken har i nuläget till följd av gällande författning kan ge en grov uppfattning om hur förändringen kan bli. Uppgifter från vattenbruken visar på att kostnaderna associerade till ansökningsprocessen och miljökonsekvensbeskrivningarna är höga. En grov uppskattning för kostnaden för en tillståndspliktig verksamhet är mellan 500 000 – 800 000 kronor. Detta inkluderar samrådsprocessen och samrådsredogörelse, miljökonsekvensbeskrivning. Inte inkluderat i denna kostnad är eventuella undersökningar, utredningar och bemötanden av yttranden. För att uppnå syftet med denna författningsändring samt att göra lättnader för vattenbruken är det viktigt att beakta vissa aspekter. Kostnaden för miljöbedömningen får inte bli högre än den nuvarande tillståndsprcessen för en tillståndspliktig verksamhet. Om det visar sig att den nya processen där miljöbedömningen ska ske från fall till fall blir för komplicerad och ytterligare underlag måste samlas än för nuvarande process, kommer det i slutändan leda till en högre kostnad för vattenbruken.

Vattenverksamhet

Ostronodlare kommer att uppleva lättnader i form av den författningsändring som föreslås i 11 § 2 p, då de nu är undantagna tillståndsplikten för vattenverksamhet. Enligt siffror från CVR och Jordbruksverket fanns det under 2019 endast en aktiv ostronodlare. Nyanläggningar kan i och med denna förändring att bli lättare.

Odlingar av alger och sjöpungr kommer även de få lättnader i och med författningsförslaget. Bottenarean för dessa verksamheter då endast anmälningsplikt råder höjs till 8 000 m² från 3 000 m². Dock så finns det idag inga odlingar av alger eller sjöpungr som är större än 3 000 m², så det går inte att säga hur många som blir påverkade. Detta kan så klart bero på att algodlare bedömer att de kostnader som tillkommer under nuvarande regler vid odlingar större än 3 000 m² är för höga. En följeffekt av förslaget är att det blir möjligt att starta upp större odlingar utan att behöva gå igenom processen och ansökningarna som kommer med tillståndsplikt. Detta kan potentiellt resultera i att fler större odlingar av alger och sjöpungr anläggs. Från ett lönsamhetsperspektiv är detta positivt då lönsamheten är relaterad till storleken på anläggningen.

2.2 Myndigheter

De föreslagna författningsändringarna påverkar flertalet myndigheter i olika grad. Konsekvenserna kommer bestå i ökade eller minskade omkostnader beroende på myndighet.

Då författningsändringarna på det stora hela innebär förtydliganden, förenklingar och tydligare definitioner borde det leda till att den administrativa bördan hos myndigheterna på aggregerad nivå minskar. Dock så kan allokeringen av bördan ha förändrats mellan myndigheterna.

En stor del av de ekonomiska konsekvenserna för myndigheterna finns beskrivet i den administrativa konsekvensanalys, varför endast en sammanfattning ges här.

För kommunerna förväntas författningsändringar inte leda till några stora skillnader i mängden ansökningar och ärenden. Det kan dock uppstå kostnader för kommunerna för att öka kunskapen hos handläggare för att kunna utvärdera recirkuleringsgraden och partikelåtertaget hos vattenbruk som nu är en faktor som ingår i författningen om ansöknings och tillståndsplikt. Denna bedömningsfråga kan även medföra ökade kostnader för länsstyrelserna på grund av ökad vägledning.

Det är svårt att förutsäga nettoeffekten på länsstyrelsernas arbetsbörda. Vissa ändringar kan leda till ökad handläggning och andra till minskad handläggning. Länsstyrelserna förväntas även få färre ärenden då verksamhetskoderna ändras, vilket kan leda till kostnadsminskningar. Exempelvis väntas förändringarna i verksamhetskoder leda till minskat antal ärenden som ska handläggas, medan bedömningen av vilka verksamheter som ska antas medföra betydande miljöpåverkan kan innebära fler ärenden.

Mark- och miljödomstolen kan potentiellt få fler ärenden på grund av tillståndsprövning av vattenuttag för C-verksamhet som endast har anmälningsplikt hos kommunen. Det kan även tillkomma behov av vägledning från nationella myndigheter för mark- och miljödomstolen.

Ur samhällsekonomisk synvinkel är avgifter endast en transferering, så förändringar i avgiftsnivå betyder inte ökade eller minskade kostnader för samhället. I räkneexemplet i föregående avsnitt för avgifter och tillsyn ges ett exempel på hur tillsynsavgifterna kan minska för vissa vattenbruk, och därmed intäkten för den berörda tillsynsmyndigheten. Denna minskning är försumbar för tillsynsmyndigheterna, samt inte en kostnad ur samhällsekonomisk synvinkel då det är en transferering och skapar inget mervärde.

2.3 Hushåll

Hushållen och allmänheten är inte direkt påverkade av de författningsändringar som föreslås. Dock kan hushållen påverkas genom sin roll som konsumenter av varor och tjänster. Potentiella förändringar i miljö och klimat kan påverka hushållen. Hushållen värderar naturresurser som vatten och dess kvalitet och konsumtionen av dessa genererar en positiv nytta för hushållen. Tillgången till sjöar och hav av bra kvalitet är en källa för rekreation som har ett värde för ett hushåll.

Om författningsändringarna leder till förbättrade villkor, stärkt konkurrenskraft och ökad produktion kan även tillgången på svenskodlad fisk vara positivt för de hushåll som konsumerar detta. Utbudet av fisk kan öka samt att priserna kan bli mer attraktiva för konsumenter.

Det är oklart hur vattenkvaliteten kommer förändras på grund av de föreslagna författningsändringarna. Administrativa lättnader för vattenbruken kan få konsekvenser i form av förändring i vattenbrukens utsläpp. Författningsändringarna kan leda till mer intensiv eller extensiv vattenbruksproduktion vilket kan ha konsekvenser för miljön. Jordbruksverket bedömer i miljökonsekvensanalysen att de miljömässiga konsekvenserna är av mindre omfattning på aggregerad nivå. Jordbruksverket bedömer dock att det kan på lokal nivå uppstå miljömässiga konsekvenser. Den miljömässiga konsekvensanalysen lyfter fram att, exempelvis, effekten av gränsen för när ett vattenbruk omfattas av en C-anmälan höjs kan, beroende på verksamhetens utformning och om platsen är ogynnsam medföra negativa miljöeffekter. Det lyfts dock fram att grunden till denna författningsändring är att det gjorts förbättringar i odlingsteknik och foderanvändning som i sin tur kan minska utsläppen och det är därför dessa gränser höjs. Över tid har vattenbruken generellt uppvisat minskade utsläpp. Konsekvensen blir därför att det kan uppstå negativa miljöeffekter i form av ökade utsläpp från vattenbruk på lokal nivå, men på en aggregerade nivå bedöms miljöeffekterna vara små.

Ett av förslagen till författningsändring i rapporten är ändringar i strandskyddet. En lättnad i relation till strandskyddet för vattenbruken som kan leda till expansion och nya byggnader som uppförs för att bedriva vattenbruksverksamhet kan påverka hushållen. Detta kan påverka rekreativvärdena i den direkta omgivningen samt fastighetsvärden om de nya produktionsbyggnaderna är i närheten av hushållsfastigheter. De hushåll som använder områden där nya vattenbruk anläggs eller expanderar kan komma att uppleva försämrade värden i form av minskad möjlighet till rekreation som en följd av lättnader i strandskyddet. Detta är återigen en effekt på lokal nivå.

2.4 Övriga konsekvenser

Utöver de konsekvenser som diskuteras ovan för de olika aktörerna kan det finnas ytterligare aspekter som är viktiga att ta upp. En sådan aspekt är konsekvenser och förhållanden i relation till andra politiska mål. I detta avsnitt kommer endast en kortfattad diskussion föras om vilka politiska mål som kan komma att påverkas.

Vattenbruket är idag aktuellt och ses som en näring för framtiden och ingår därför direkt i flera olika politiska mål. Utvecklingen i sektorn kan kopplas till flera nationella politiska mål och strategier. Dessa listas nedan.

- Svenska livsmedelsstrategin
- Maritima strategi
- EU:s strategi för hållbar tillväxt inom havs- och sjöfartssektorn: Blå tillväxt
- Miljökvalitetsmålen
 - Hav i balans samt levande kust och skärgård
 - Ingen övergödning

- Levande sjöar och vattendrag
- Ett rikt växt- och djurliv

Ett av de viktigare politiska målen är den svenska livsmedelsstrategin. Om författningsändringarna leder till de effekter de syftar att uppnå kommer det vara positivt från livsmedelsstrategins perspektiv. En stärkt konkurrenskraft samt en ökad livsmedelsproduktion inom sektorn är direkta mål som följer av livsmedelsstrategin och författningsändringarna kan leda till att detta sker. Livsmedelsstrategin syftar även till att uppnå dessa mål samtidigt utan påverkan på miljön. Enligt miljökonsekvensbeskrivningen i rapporten är den samlade bedömningen att miljöeffekterna är av mindre omfattning, vilken är i enlighet med livsmedelsstrategin. Då miljöeffekterna bedöms som små är de potentiella effekterna på miljö kvalitetsmålen relativt små. Potentiellt kan det uppstå en negativ påverkan på målet levande sjöar och vattendrag, där en förutsättning är att förutsättningarna för friluftsliv ska värnas. Detta kommer bero på hur stora effekter förändringen i strandskyddet kommer medföra.

3 Slutsats och sammanfattning av författningsändringarnas konsekvenser

I detta kapitel görs en översiktlig samhällsekonomisk analys och i detta avsnitt ges en sammanfattning och slutsats för analysen. Syftet är att belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna som uppstår på grund av de föreslagna författningsändringarna. Detta görs framförallt från tre perspektiv: vattenbruken, myndigheter och hushållen. Dessa tre aktörer inkluderar majoriteten av de påverkade aktörerna och de relevanta konsekvenserna. Vi diskuterar även de potentiella andra politiska mål och strategier som kan bli påverkade av författningsändringarna. Förutsättningarna för denna analys gör så att det inte har gjorts några beräkningar på de kostnader och nyttor som uppstår. Vi har belyst relevanta kostnader och nyttor samt fört samhällsekonomiska resonemang kring författningsändringarnas effekter. I tabell 2 nedan sammanställs det som diskuterats i tidigare avsnitt med avseende på konsekvenser. Vi ska poängtera att även fast vi bedömer visa konsekvenser som negativa eller positiva är det inte möjligt att säga vilken magnitud konsekvenserna kommer ha. Till exempel är Jordbruksverkets bedömning i miljökonsekvensanalysen att författningsförslagen inte förväntas ha några större miljömässiga konsekvenser.

Nuvarande författningar hämmar potentiellt utvecklingen av vattenbruken, och de föreslagna ändringarna ska leda till lättnader för sektorn. Sammanfattningsvis borde de föreslagna författningsändringarna ha en positiv effekt på vattenbruken. Majoriteten av ändringarna innebär administrativa lättnader för vattenbruken. Det är dock oklart hur stora de aggregerade effekterna av förslagen kommer att bli då vi inte kan uppskatta effekternas magnitud. Som diskuterats kan författningsändringarna leda till positiva långsiktiga konsekvenser för utvecklingen inom vattenbruken, som följer av minskade kostnader samt en minskad osäkerhet i branschen. Bedömningen är även att författningsändringarna inte kommer påverka vattenbruken negativt jämfört med referensalternativet.

För myndigheter är nettoeffekten av varje enskild författningsändring på arbetsbördan i form av kontroll och handläggning av ärenden oklar. Den samlade bedömningen är dock att de administrativa konsekvenserna är små. Vissa förslag kommer leda till en minskad handläggningensbörda medan andra förslag kan leda till en ökning i antalet ärenden för vissa myndigheter. Dock så kommer med största sannolikhet att ske en förändring i allokering av ärenden mellan myndigheter jämfört med referensalternativet. Det kommer även att uppstå ett behov om vägledning för att implementera de nya författningarna, denna effekt och kostnad är dock avtagande.

För hushållen är bedömningen att effekterna är relativt små. På lokal nivå kan det dock under vissa förutsättningar ske en försämring av vattenkvalitén som kan påverka hushåll i närområdet negativt. Det finns även en risk att om vattenbruk expanderar i områden där det finns bebyggelse att det påverkar fastighetsvärden samt rekreativvärden negativt. De hushåll som konsumerar svenskodlad fisk kan uppleva positiva effekter om konkurrenskraften hos företagen stärks och utbudet av odlad fisk ökar, eller om priserna blir mer attraktiva.

Tabell 2. Sammanställning av konsekvenser.

Direkta konsekvenser	Indirekta konsekvenser
(+/-): Förändringar i administrativ börda för myndigheter.	(-): Nyttor från rekreativvärden
(+): Minskad administrativ börda och transaktionskostnader för vattenbruken.	(-): Fastighetsvärden
(+): Minskad osäkerhet i vattenbrukssektorn, förbättrade möjligheter till långsiktig utveckling.	(-): Förändring i näringsutsläpp på lokal nivå. ¹
(+): Stärkta konkurrensförhållanden i branschen, och ökad lönsamhet.	(+/-): Ökad/minskad måluppfyllelse av andra politiska mål, exempelvis: (+) livsmedelsstrategin, (+) maritima strategi, potentiella (-) konsekvenser för olika miljökvalitetsmål (+/-).
	(+): Ökat utbud av svenskodlad fisk.

Not: 1På aggregerad nivå är bedömningen att effekten är liten. Negativa effekter kan uppstå om expansion sker under ogynnsamma förutsättningar.

Att den sammanfattade bedömningen av författningsändringarna leder till en positiv förändring bygger på att de förslagen faktiskt leder till lättnader för vattenbruken. I vissa fall finns det en risk att författningsändringarna kan leda till ökade eller oförändrade kostnader, exempelvis förslaget gällande att vattenbruken inte alltid ska antas ha en betydande miljöpåverkan. Det gäller att underlaget som krävs för denna behovsbedömning inte resulterar i högre kostnader än kostnaden som uppstår då vattenbruk är klassade som att ha en betydande miljöpåverkan.

Referenser

Jordbruksverket. 2020. Vattenbruk 2019. Jordbruksverkets officiella statistik, JO1201.