



Miljödepartementet

Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) vill lämna synpunkter på ovan rubricerad remiss enligt följande sammanfattning.

1. Subsidiaritetsprincipen ger Sverige möjlighet och skyldighet att implementera MKB-direktivet på en nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt. Tillsammans med proportionalitetsprincipen blir det möjligt att Sverige utformar ett regelverk som fungerar i just det svenska samhället.
2. Förslaget att täkter för husbehov ska anmälas saknar analys över förhållandet till egendomsskyddet och pågående markanvändning i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF). Förslaget går även längre än vad EU kräver,
3. Förslaget om deponering av icke-farliga muddringsmassor är inte förenligt med proportionalitetsprincipen,
4. Biogasproduktionen är en viktig pusselbit i omställningen för klimatet. Gränsen för tillståndspflicht är så lågt sagt att den minskar investeringsviljan.
5. Förslagen innebär en kraftig ökning av anmälningspliktiga ärenden men saknar förslag på hur förvaltningslagens bestämmelser ska kunna följas av Sveriges alla kommuner,
6. Konsekvensanalyserna saknar insikt och redogörelser för hur förslagen kommer att påverka samhället, näringslivet och jord- och skogsbrukets verksamheter,
7. Miljödepartementet har inte analyserat hur förslagen påverkar möjligheten att nå målen i den nationella livsmedelsstrategin.
8. Århuskonventionen förändrade tillämpning går utöver ursprungliga texter och intentioner.

Postadress

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress

Franzégatan 1B
Stockholm

Telefon

010-184 40 00

E-post

info@lrf.se

Hemsida

www.lrf.se

Subsidiaritet och proportionalitet

Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen är två allmänna rättsprinciper, som även återfinns i artikel 5.3 EU-fördraget. Subsidiaritetsprincipen styr när EU bör handla och proportionalitetsprincipen hur EU ska handla. Syftet med subsidiaritetsprincipen är att, på de områden där EU inte har exklusiva befogenheter, värna medlemsstaternas möjlighet att fatta beslut och vidta åtgärder. Principen finns för att föra utövandet av EU:s befogenheter till rätt nivå, en nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt, i enlighet med den närhetsprincip som dessutom anges i artikel 10.3 i EU-fördraget.

Miljödepartementet bedömer att den föreslagna regleringen inte går utöver de skyldigheter som följer av medlemskapet i EU, en bedömning som LRF inte delar. Redan dagens implementering av MKB-direktivet är strängare än vad EU kräver. EU bestämmer t. ex. att den acceptabla skyddsnivån för djurhållning i MKB-direktivets bilaga 1 (17.) kräver prövning och tillstånd för anläggningar med 85 000 platser för gödkycklingar, 60 000 platser för hönor och 3 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion eller 900 platser för suggor. I den svenska implementeringen genom miljöprövningsförordningen (2013:251) (Mpf) gäller tillståndsplikt redan vid 40 000 fjäderfän, 2000 växande grisar och 700 suggor. Nötkreatur och hästar nämns överhuvudtaget inte i bilaga 1, ändå är dessa verksamheter tillståndspliktiga vid fler än 400 djurenheter. Sverige har uppenbarligen satt ett eget gränsvärde enligt MKB-direktivets bilaga II och artikel 4.2, när Sverige i enlighet med subsidiaritetsprincipen bedömer vad som är att anse som anläggningar med ”intensiv djuruppfödning”.

Vad som är intensiv djuruppfödning måste dock fastställas i relation till marknadsintresset på området (proportionalitetsprincipen). Av den anledningen finns ingen gränsdragning utom fjäderfä och gris i bilaga I till MKB-direktivet. EU, innefattat EU-domstolen har inte uttalat sig i vad som är en lämplig avvägning mellan dessa intressen. Det beror bl. a. på att den svenska mjölk-, nötkötts- och hästproduktionen kan behöva ett visst handlingsutrymme inom ramen för konkurrenskraft mellan EU:s medlemsstater. LRF välkomnar att Miljödepartementet föreslår att djurhållande verksamheter som understiger 100 djurenheter ska falla utanför kategorin ”alltid betydande miljöpåverkan”. LRF saknar dock resonemang kring den stora administration, kostnader för det allmänna och marknadsmässiga konsekvenser som en strängare implementering för fjäderfä och gris medfört och den nedre gränsen för tillståndspliktiga verksamheter med nötkreatur. Lättnader i dessa skulle kunna medföra ett ”förbättrat genomförande av MKB-direktivet”. Det finns möjligheter att öka den inhemska produktionen i dessa näringsgrenar och utrymme kvar i den acceptabla skyddsnivån att utnyttja.

Husbehovstäkter

Privatskogsbruket använder oftast obehandlad morän för väguppbyggnad och det är med andra ord den vanligaste formen av massor som utvinns ur husbehovstäkter. Den används som fyllnadsmaterial eller förstärkningsmaterial vid anläggandet av skogsvägar i skogsbruket. Volymerna är oftast små per täkt och utvinns oftast i närhet till vägobjektet. Husbehovstäkterna är helt avgörande vid vägbyggnationer i främst svår terräng och förbättring av vägar. Anläggande av vägar för skogsbruket är i sig att anse som pågående markanvändning. Miljödepartementet borde därför, gentemot 2 kap 15 § RF överväga om begränsningen står i rimlig proportion till den enskildes intresse att förfoga över sin egendom. LRF ser inget sådant resonemang i promemorian.

Förslaget att inte längre undanta husbehovstäkter från prövning ger stora konsekvenser för den enskilde markägaren i sin hantering av massor på egen fastighet. Anmälningens plikten leder till krav på underlag som uppskattningsvis medför kostnader på 13 000-30 000 kr. Det är orimliga kostnader vid mindre uttag på den enskildes egen egendom som Miljödepartementet inte har visat befogade i förhållande till nyttan.

Husbehovstäkters undantag är starkt kopplade till jord- och skogsbrukets behov av material i sin pågående markanvändning.¹ Med tanke på att täkten sker på den enskildes egen egendom och husbehovstäktens nära koppling till pågående markanvändning bör det, som sagt, analyseras huruvida det är ett angeläget allmänt intresse att begränsa och om det står i proportion till den enskildes intressen men även huruvida det är möjligt att inskränka den möjligheten i en förordning. LRF ifrågasätter om regeringens bemyndigande i 9 kap 5 § MB omfattar den inskränkningen i enskildas egendom.

Utöver det faktum att förslaget ligger i egendomsskyddets zon, anser LRF att brytning av grus och andra jordtäkter till husbehov inte omfattas av MKB-direktivets bilaga II, utan endast brytning av berg och torv. Det blir särskilt tydligt vid jämförande mellan olika översättningar av MKB-direktivet, se t. ex. den engelska versionen.

Muddring eller rensning

Miljödepartementet föreslår att det framledes ska krävas anmälan för att deponera icke-farliga muddermassor från små sund, kanaler eller vattenvägar. LRF anser att det är att gå längre än vad EU-rätten kräver. Det finns inget krav på prövning av icke-farliga muddermassor i MKB-direktivets bilaga I och inte någon av verksamheterna som räknas upp i bilaga II kan anses omfatta icke-farliga muddermassor. LRF ser inte att det är ett förslag som är i linje med proportionalitetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen innebär inte minst att åtgärder inte ska gå utöver det som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och ställer krav på krav på rationalitet och nödvändighet. LRF kan inte se det rationella och nödvändiga i att pröva icke-farliga

¹ Se bl. a. Prop 1964:148 s 62



muddermassor. Kostnaden som det innebär för den enskilde att anmäla deponi av eroderad jord, pinnar och kottar som fallit ner i ett dike eller vattendrag kan aldrig motiveras. Det verksamhetsutövaren gör är att lägga tillbaka massor på den plats de en gång kom ifrån. I de fåtal fall tveksamheter kan råda på grund av verksamheter uppströms som kan ha påverkat massorna, finns en fullgod reglering genom miljöbalkens allmänna hänsynsregler som kan komma att aktivera miljöprövningsförordningen.

Miljöbalken med tillhörande vattenlagstiftning och vägledningar gör idag tydligt åtskillnad mellan å ena sidan muddring och muddermassor och å andra sidan rensning och rensmassor. Skillnaden är att rensningsmassor är icke-förorenade och består av just, jord, kottar och pinnar som eroderat från närliggande mark och ner i vattendraget. Det är med andra ord inte avfall som MKB-direktivets bilaga II anger som "andra projekt" som kan behöva provas.

I Naturvårdsverkets handbok för tillämpningen av 11 kapitlet MB definieras muddring som borttagande av massor för att ge vattnet ett visst djup eller läge, medan rensning utförs för att bibehålla detsamma. Av handboken följer vidare att muddermassor avser det material som muddras, t.ex. sediment, sand och sten.² Begreppet muddermassor ska skiljas från rensmassor av en anledning. I handboken anges vidare dels att "*[m]uddring normalt är tillstånds- eller anmälningspliktig vattenverksamhet enligt 11 kap. MB eller FVV*", dels att "*[u]ppläggning av muddermassor (men inte rensmassor) på land är miljöfarlig verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt FMH bilagan*"³

Enligt 2 kap 5 § st. 2 lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSVM), har den som är beroende av att vattenförhållandena består också sådan rådighet att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge, eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp. Enligt 2 kap 6 § LSVM får rensningsmassorna läggas på närmaste strand, om det inte medför avsevärda olägenheter från allmän eller enskild synpunkt. Om rensmassor från underhållsrensning nu skulle omfattas av anmälningsplikt innebär det med andra ord att varje enskild rensning av små sund, kanaler eller vattenvägar runtom i Sverige åtminstone ska provas.

Det framgår inte av förslaget om Miljödepartementet anser att det är kommunerna eller länsstyrelserna som ska pröva anmälan. Eftersom jordbrukets markavvattningsanläggningar regleras genom 11 kap miljöbalken och länsstyrelsen prövar anmälan om underhåll av diken kan innebära risk för fisket, torde länsstyrelserna få den extremt förhöjda arbetsbelastning som förslaget innebär. Det finns ungefär 60 000 km diken i odlingslandskapet och årligen underhålls en stor andel av dessa. Underhållet innebär, som sagt, endast att lantbrukarna återför den massa som funnits i direkt anslutning till diket och som hamnat i diket genom erosion av dikesslänter eller

² Naturvårdsverkets handbok 2008:5 Vattenverksamheter, Handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken, s 123 ff.

³ Naturvårdsverkets handbok 2008:5 Vattenverksamheter, Handbok för tillämpningen av 11 kapitlet i miljöbalken, s 72.

genom erosion av matjord på åkermark i närhet av diket. Lantbrukaren har ett egenintresse i att matjorden på åkermarken ska hållas fri från föroreningar. Inom jordbruket läggs rensmassorna upp tillfälligt för att torka, och ska sedan planas ut. När massorna torkat utgör de en jordförbättring. Fosfor i rensmassorna återförs till åkermarken istället för att föras vidare ut till vattendragen.

LRF anser att förslaget är långt från proportionerligt och helt irrationellt att detta ska omfattas av en anmälningsplikt och avstyrker ändringsförslaget i 29 kap. 19 § Mpf.

Biogas är en av vägarna till ett fossilfritt Sverige

LRF vill understryka vikten av att stimulera och utveckla produktionen av fossilfria energikällor. Biogasverksamheter omfattas inte av MKB-direktivet utan hänförs eventuell till MKB-direktivets bilaga III. Därför finns full frihet för Sverige att sätta rimliga gränsvärden dels utifrån principen om subsidiaritet (marknad) och inte minst proportionalitet. Dagens gränsvärde är alldeles för lågt satt i förhållande till vad som är nödvändigt och rationellt för att skapa incitament och investeringsvilja i biogasproduktion. En förbättrad implementering av MKB-direktivet innebär även att prioritera så att balansen mellan sociala, miljö, klimat och ekonomiska parametrar blir jämn. Regeringen torde sträva efter en hållbar implementering av MKB-direktivet.

I övrigt ansluter sig LRF, i denna fråga, till Energigas Sveriges remissyttrande.

Miljöprövningar och god myndighetsutövning

Antalet regler för lantbruksföretag ökade med 120 procent under perioden 1996 till 2016. År 1996 fanns det 278 regler för lantbruksföretag, att jämföra med 603 regler år 2016. Forskningsprojektet ”Byråkratin belastar och kostar” visade att det år 2016 fanns krav på att föra 22 olika journaler och 36 tillfällen då ett lantbruksföretag enligt lagen skulle göra en anmälan eller skicka in en tillståndsansökan till en myndighet.

Det är 21 länsstyrelser och 290 kommuner som var och en ska handlägga miljöprövningar och utöva tillsyn. Dessa 311 myndigheter ska tillämpa lagstiftningen på samma sätt så att lika fall behandlas lika och olika fall behandlas olika. LRF har låtit Ipsos genomföra en omfattande undersökning av medlemmarnas syn på myndighetskontakterna.⁴ LRF:s medlemmar har en hög tilltro till myndigheter och ser ett tydligt syfte med dessa, samtidigt visar undersökningen att myndighetskontakterna uppfattas som ett lotteri. Miljödepartementet har inte lagt fram några förslag kring hur ytterligare ökat tryck på de prövande myndigheterna ska kunna hanteras i enlighet med förvaltningslagens krav, trots att det torde vara känt att det är stora svårigheter att

⁴ <https://www.lrf.se/mitt-lrf/nyheter/riks/2019/12/ris-och-ros-nar-medlemmar-svarade-pa-fragor-om-myndigheterna/>

kalibrera tillämpningen redan idag. Promemorian innehåller inga förslag på insatser för att förbättra rådande situation eller stävja att den försämras.

Den nationella livsmedelsstrategin är en parameter i konsekvensanalysen

Den 20 juni 2017 beslutade riksdagen att anta regeringens proposition 2016/17:104, en nationell livsmedelsstrategi. Strategins inriktning med långsiktiga mål fram till 2030 är bunden med riksdagens beslut och kommer att gälla oavsett vilken regering som sitter vid makten.

För att bidra till den övergripande målsättningen har regeringen bland annat identifierat konkurrenskraftiga villkor, myndigheternas arbete, dynamiskt företagande, kontroll och resurseffektivitet som särskilt viktiga frågor. LRF ser det som anmärkningsvärt att den nationella livsmedelsstrategin inte nämns på en enda rad i promemorian och att det helt saknas hänsyn och analys av förslagets konsekvenser för denna.

Regeringen har gett Tillväxtverket i uppdrag att under åren 2020 - 2025 genomföra åtgärder, inom ramen för livsmedelsstrategin. Åtgärderna ska förenkla och förbättra utformningen av regler och villkor för att stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja, där produktionen ökar. Detta ska ske genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklningar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten.⁵ LRF kan inte se några spår av en dialog med Tillväxtverket då förslagen ökar regelbördan och försvårar för den enskilde att bedriva verksamhet.

Århuskonventionen förändrade tillämpning utöver ursprungliga texter och intentioner

LRF ställer sig bakom Århuskonventionens ursprungliga syfte och intentioner. Dess tillämpning i Sverige har dock förändrats på ett sätt som påverkar landsbygdsbefolkningen negativt samtidigt som våra demokratiska processer urholkas till nackdel för alla.

Vid införande av Århuskonventionen i det svenska rättssystemet gjordes bedömningen att svensk rätt i tillräcklig utsträckning uppfyllde konventionens krav.⁶ Sverige låg redan då långt fram med en mycket omfattande offentlighetsprincip och generös talerätt.

Århuskonventionens tillämpning har därefter utvidgats utöver de ursprungliga texterna och intentionerna i Sverige. I konventionens bilaga 1 går det enkelt att läsa vilka typer av verksamheter som ursprungligen avsågs. Den svenska tillämpningen omfattar idag verksamheter av en helt annan typ. Husbehovstäckter ligger t. ex. långt utanför konventionens ursprungliga tillämpningsområde. LRF kan inte se att utvecklingen har skett på samma sätt i andra konventionsländer.

⁵ Uppdrag till Tillväxtverket att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin, N2019/03240/JL

⁶ Ds 2004:29 (prop 2004/05:65)

I konventionen finns möjligheter till nationella begränsningar. Dessa begränsningar måste upprätthållas nationellt av politiker och tjänstemän. I Sverige har konventionens omfattning istället utökats, utan politiska ställningstaganden.

Enskilda företagare, framförallt på landsbygden, drabbas idag hårt. Facebookgrupper eller andra organisationer som säger sig företräda miljöintresse kan utan kostnad dra verksamheter eller planerade åtgärder inför domstol på sätt som aldrig var avsikten med konventionen. Kvar står den enskilde som kan tvingas vänta i flera år på att få genomföra det som redan godkänts av myndigheter eller inryms i pågående markanvändning. Den enskilde riskerar dessutom att tvingas betala för advokater och andra processkostnader. Detta drabbar naturligtvis små verksamhetsutövare allra hårdast.

Det har gjorts försök att utvidga Århuskonventionens tillämpning även internationellt. Vid det senaste mötet med parterna i Århuskonventionen i september 2017 mötte det dåvarande utvidgningsförslaget motstånd. Sedan ett tag pågår initiativ till att genomföra liknande förändringar i konventionens tillämpning på EU-nivå, men även de har stött på patrull. Parlamentets rapportör uttalade bland annat att förslagen gick utöver konventionens ursprungliga ordalydelse och syfte.

Transparens, möjlighet till prövning och demokrati är viktigt. Det är lika viktigt ur allas perspektiv, inte bara miljöintressenas. Sverige är en fungerande demokrati där lagar, förordningar och föreskrifter utreds och olika intressen avvägs i flera steg inför beslut där alla har möjlighet att lämna synpunkter. Organisationer och andra som anser att lagar och tillämpning bör ändras har möjlighet att påverka genom sin demokratiska rätt till opinionsbildning och att rösta i allmänna val.

LRF efterlyser en öppen politisk diskussion om den nuvarande tillämpningen. Den nuvarande tillämpningen i Sverige har inte tillkommit i demokratisk ordning och medför stora problem med rättskraft för beslut och tillstånd. Den försvagar viktiga demokratiska institutioner och funktioner samt individens äganderätt och rättssäkerhet. Vi efterfrågar därför en grundlig analys av den redan utvidgade tillämpningen i Sverige. Både hur den har gått till och dess effekter.

Sammanfattning

I arbetet med att föreslå ändringar för att förbättra implementeringen av MKB-direktivet skulle regeringen haft mycket att vinna på att dialogen med de som berörs av ändringarna varit mer öppen och omfattande. Förslag lider förlust i rationalitet och står för långt från den politiska viljan utan detta. LRF anser att flera av förslagen inte är genomförbara. De går inte bara stick i stäv med livsmedelsstrategin, de går längre än vad som krävs för att uppnå syftet att skydda miljön och lägger en orimlig börda på den enskilde. EU kräver inte denna ordning av Sverige. En förbättring måste inte



nödvändigtvis innebära ökad detaljstyrning och strängare krav. Det kommissionen efterfrågat är ökad tydlighet, det skulle även LRF:s medlemmar ha mycket nytta av.

Stockholm 2021-06-10

Hilda Runsten
Enhetschef
Miljö & Energi

Helena Andreason
Jurist
Miljö & Energi

Magnus Kindbom
Skogsdirektör
LRF Skogsägarna

Anna Treschow
Rättspolitisk expert
LRF Skogsägarna