

**Yttrande**

Datum
2025-06-26

Diarienummer
4.1.17-02013/2025

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Ert ärendenummer KN2023/02.

Jordbruksverket har beretts tillfälle att yttra sig över ovan rubricerat betänkande.

Övergripande synpunkter

En ny reglering om miljöprövning

Jordbruksverket tillstyrker förslaget i betänkandet om en ny samlad reglering av miljöprövning i miljöbalken. Vi vill poängtera att Jordbruksverket bör ges möjlighet att vara med och utforma de nya tillstånds- och anmälningsnivåerna för djurhållande verksamheter eftersom MKB-direktivets¹ bilaga 2 inte definierar vilka djurhållande verksamheter som berörs utan enbart pekar ut intensiv djurhållning utan att ange någon nedre gräns för vilka verksamheter som bör räknas som intensiv djurhållning. Vi håller även med om bedömningen att vissa ärenden fortsatt bör regleras på andra ställen i miljöbalken, däribland de rörande genetiskt modifierade organismer.

En ny organisation för miljöprövning

Jordbruksverket kan se både för- och nackdelar med att inrätta en nationell prövningsmyndighet. Med en myndighet finns förutsättningar för att uppnå en mer enhetlig och effektiv prövning. Det ger även större förutsättningar för att samla den kompetens som behövs för det breda område som ska provas. Särskilt för vattenverksamhet som idag provas av mark- och miljödomstolarna, ser vi stora svårigheter att samla den kompetens som behövs på sex olika länsstyrelser. Dock bör tilläggas att en förutsättning för en effektiv och ändamålsenlig prövning oavsett organisering förutsätter att tillräckliga resurser tillförs uppgiften.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag om att frågor om tvångsrätt och ersättning vid provning av vattenverksamhet bör hanteras av den föreslagna provningsmyndigheten inom ramen för tillståndsprövningen. Vi delar utredningens uppfattning att det finns ett nära samband mellan provningen av en tvångsrätsfråga och tillåtlighetsprovningen i ett ärende om vattenverksamhet på ett annat sätt än vad som gäller vid provning av tillstånd till en miljöpåverkande verksamhet.

En ny tillstånds- och granskningsplikt

Jordbruksverket tillstyrker förslaget att dela upp nuvarande provningsprocess i två spår, miljötillståndsspåret och granskningsspåret.

Jordbruksverket delar utredningens utgångspunkt i avsnitt 14.7.3 om att miljöprovningen ”ytterst handlar om att pröva och säkerställa såväl allmänna som enskilda intressen” men anser att detta behöver få större genomslag i utredningens författningsförslag. I gällande lagstiftning framgår det av 11 kap. 12 § miljöbalken att *”Tillstånd enligt denna balk eller anmälan enligt 9 a § behövs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.”*

I utredningens betänkande tas bestämmelserna om provningsnivåer bort ur 11 kap. och ersätts av bestämmelser i ett nytt 20 kap. Detaljerade bestämmelser om provningsnivåer regleras i förordning.

I förslaget till 20 kap. nämns inte enskilda intressen. Regeringens rätt att meddela föreskrifter om krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked föreslås begränsas till vad som behövs på grund av EU-medlemskapet och risken för betydande miljöpåverkan. Föreslagen ordning innebär att enskilda intressen fångas upp vid anmälan med stöd av bestämmelserna i 26 kap., om inte sökande på eget initiativ ansöker om miljöprovning.

Vi föreslår att regeringens rätt att meddela föreskrifter om krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked i föreslagen 20 kap. 6 § miljöbalken kompletteras med en punkt som ger föreskriftsrätt om det behövs med hänsyn till enskilda intressen, i vart fall avseende vattenverksamhet. Det tydliggör att miljöprovning kan krävas även om den inte behövs med hänsyn till allmänna intressen och ger möjlighet att föreskriva om i vilka fall enskilda intressen ska medföra krav på miljöprovning. Vi menar att det bör gå att utforma bestämmelser om vilken påverkan på enskilda intressen som kräver miljöprovning utan att det leder till onödiga provningar. Tvärtom innebär det en minskad belastning på tillsynsmyndigheten och den sökande.

Termer och uttryck

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag att uttrycket miljöfarlig verksamhet i miljöbalken ändras till miljöpåverkande verksamhet samt att uttrycket bästa möjliga teknik ändras till bästa tillgängliga teknik.

Jordbruksverket instämmer även i utredningens bedömning att det finns skäl att behålla definitionen avseende vattenverksamhet. Det är bland annat av vikt med tanke på att vattenverksamhet ofta har stor påverkan på enskilda intressen och för distinktionen mellan vattenverksamhet och vattenanläggning.

Synpunkter på förslag som rör djurhållning och vattenbruk

Vilka djurhållande verksamheter kommer att omfattas av tillståndsplikt, granskningsplikt, anmälningsplikt eller registreringsplikt?

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag om att djurhållande verksamheter som idag är tillståndspliktiga och omfattas av nuvarande industriutsläppsdirektiv² fortsatt ska omfattas av tillståndsplikt. Dessa verksamheter omfattas av krav på tillstånd enligt EU-rätten genom industriutsläppsdirektivet. Jordbruksverket vill uppmärksamma utredningen på att industriutsläppsdirektivet har reviderats³ vilket innebär att från och med 2030 är det inte längre samma krav enligt EU-rätten med tillstånd för dessa verksamheter. Dessutom har tröskelvärdena, baserat på antalet djur som hålls inom verksamheten, sänkts och därmed ändras gränsen för vilka verksamheter som omfattas av direktivet. Av den anledningen föreslår vi att verksamhetsbeskrivningen gällande jordbruk i bilaga 1 till miljöprövningsförordningen ses över och ändras innan 2030 för att bättre följa EU-rätten.

Detta är särskilt av vikt om Sverige implementerar Industriutsläppsdirektivet så att de djurhållande industriutsläppsverksamheterna omfattas av registreringsplikt och generella regler istället för tillstånd. Om implementering med registreringsplikt införs bör åtminstone tillståndsplikten fortsatt följa MKB-direktivet och de djurhållande verksamheter som omfattas av MKB-direktivets bilaga 1 bör omfattas av tillståndsplikt. Tillståndsplikt gäller då för anläggningar med fjäderfä eller svin

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall.

med mer än 85 000 platser för gödkycklingar, 60 000 platser för hönor, 3 000 platser för slaktsvin, eller 900 platser för suggor.

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag om granskningsplikt och igångsättningsbesked, och föreslår att Jordbruksverket är med i arbetet att ta fram vilka djurkategorier samt hur stora verksamheter som bör omfattas, särskilt för följande verksamhetskategorier i förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) bilaga 3:

1. Anläggningar för intensiv djuruppfödning som inte omfattas av bilaga 1.
2. Utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk.
5. Intensiv fiskodling

Jordbruksverket vill även framföra att de enligt förslaget djurhållande anmälningspliktiga verksamheter bör omfattas av registreringsplikt och generella föreskrifter istället för anmälningsplikt. Vi anser vidare att även djurhållande gris- och fjäderfäverksamheter som omfattas av det nya reviderade industriutsläppsdirektivet, men inte omfattas av MBK-direktivets bilaga 1, bör omfattas av registreringsplikt och generella föreskrifter. Ett sådant förfarande skulle minska den administrativa bördan och underlätta för nya djurhållande verksamheter att etableras. Framtagande av de generella föreskrifterna bör, som utredningen konstaterar, ske på myndighetsnivå. För djurhållande verksamheter vill Jordbruksverket vara delaktiga i att ta fram föreskrifter.

Synpunkter på förslag som rör vattenverksamhet

Jordbruksverket ser utredningens förslag som ett viktigt steg för att modernisera regelverket för vattenverksamhet. Vi hade önskat att utredningen förenklat regelverkets begrepp och struktur men förstår att det inte har funnits utrymme till det.

Jordbruksverket vill understryka att det finns behov av en mer genomgripande översyn av reglerna för vattenverksamhet men är angelägna om att en sådan översyn inte ska stå i vägen för de processuella ändringar som utredningen föreslår.

Vi föreslår därför inte några sådana ändringar utöver vad vi bedömer behövs för att det ska bli tydligt vilken prövningsnivå som gäller för olika verksamheter. Däremot ser vi möjligheter att med stöd av tidigare utredningar göra mera genomgripande förändringar i reglerna om markavvattningssamfälligheter.

Ta in markavvattningssamfälligheter i anläggningslagen

Jordbruksverket anser att hanteringen av samfälliga markavvattningsanläggningar inte har hängit med i den utveckling i form av bland annat moderniserade regler,

digitalisering av kartor och register som skett för samfälligheter som omfattas av anläggningslagen (1973:1149).

Jordbruksverket avstyrker därför utredningens förslag om att markavvattningsamfälligheter fortsatt ska regleras enligt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Vi föreslår att anläggningslagen ändras så att det blir möjligt att inrätta gemensamhetsanläggningar för markavvattnings. Ett förslag om att handlägga markavvattnings enligt anläggningslagen presenterades av Vattenverksamhetsutredningen⁴ redan 2014 och tillstyrktes då av Jordbruksverket.

Jordbruksverket bedömer att det finns goda förutsättningar för regeringen att låta uppdatera och anpassa Vattenverksamhetsutredningens förslag i fråga om markavvattnings till den prövningsordning som Miljöprövningsutredningen föreslår. Till skillnad från tidigare utredningar föreslår vi i linje med Miljötillståndsutredningens förslag att den föreslagna Miljöprövningsmyndigheten ska kunna fatta beslut om att inrätta eller ompröva en markavvattningsamfällighet i samband med en miljöprövning. Detta kan åstadkommas genom en bestämmelse liknande den som Naturvårdsverket föreslagit i en översyn av regelverket för vattenverksamhet.⁵

Vid förändringar som inte kräver miljöprövning föreslår vi att inrättande och omprövning av markavvattningsamfälligheter hanteras av lantmäterimyndigheten enligt huvudregeln i anläggningslagen.

Med Jordbruksverkets förslag uppnås de fördelar som Klimanpassningsutredningen 2025 beskriver samtidigt som problemen med en separat process för samfällighetsbildning vid för miljöprövning undviks.

Om reglerna för markavvattningsamfälligheter inte tas in i anläggningslagen så bör 7 kap. 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ändras i enlighet med det tidigare nämnda förslaget från Naturvårdsverket.

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag i avsnitt 14.9.13 om att föreskriftsrätten för behörighetskrav för markavvattningsakkunniga ska finnas kvar. Åtminstone inledningsvis kommer både lantmäterimyndigheten och den föreslagna Miljöprövningsmyndigheten att ha behov av sakkunniga.

Jordbruksverket avvisar det förslag som framförts till utredningen om att föreskriftsrätten bör föras över till den myndighet som har det tillsynsvägläggande

⁴ Vattenverksamhetsutredningen 2014 - SOU 2014:35 - I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler.

⁵ Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning, redovisning av regeringsuppdrag, Naturvårdsverkets skrivelse 2025-02-27, NV-09162-23, avsnitt 4.2.1 och 1.2.

ansvaret för markavvattning.⁶ Regleringen av markavvattningssamfälligheter är inte en miljöfråga utan handlar om fastighetsrätt och associationsrätt. Jordbruksverket föreslår att Lantmäteriet med sin kompetens inom fastighetsrätt och samfälligheter tillsammans med Jordbruksverket med kompetens om markavvattningssamfälligheter får i uppdrag att ta fram riktlinjer för kostnadsfördelning och förvaltning av markavvattningssamfälligheter. På sikt ser vi att den föreslagna Miljöprövningsmyndigheten i samverkan med Lantmäteriet och Jordbruksverket kan bygga upp egen kompetens i dessa frågor. Under en övergångsperiod bör föreskriftsrätten ligga kvar på Jordbruksverket.

Vattentäkt för stora djurhållande gårdar

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag om att vattentäkt för stora djurhållande gårdar ska omfattas av granskningsplikt till skillnad från anmälningsplikt som regeringen⁷ föreslog. Dels ger det en mera enhetlig bedömning av vad som är betydande miljöpåverkan, dels ger det ett beslut med rättskraft.

Vattenverksamheter som undantas från granskningsplikt

Jordbruksverket uppfattar utredningens förslag i avsnitt 14.7.3 som att krav på anmälan är tänkt att ersätta krav på miljöprövning i motsvarande grad som gäller i dag. När vi har gått igenom förslagen har vi dock hittat några exempel där de föreslagna reglerna antingen är otydliga eller innebär en förändrad prövningsnivå. Vi är medvetna om att dessa otydligheter kan vara en följd av att listan över anmälningspliktiga verksamheter i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter inte är komplett, något som uppmärksammas i betänkandet. Enligt förslaget till ny bestämmelse i 2 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ska granskningsplikt inte gälla för

1. sådana vattenverksamheter som omfattas av krav på anmälan enligt 19 § förordningen om vattenverksamheter, och
2. sådana vattenverksamheter som avser dränering av jordbruksmark genom täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 millimeter om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen inte skadas genom verksamheten.

Vi tolkar förslaget som att en verksamhet, för att omfattas av undantaget i punkt 1, måste vara upptagen i listan över anmälningspliktiga verksamheter i 19 § förordningen om vattenverksamheter. Vidare gör vi bedömningen att 19 a § om undantag från anmälningsplikt endast träffar de verksamheter som är upptagna i

⁶ Se det förslag som nämns på sidan 1348 i betänkandet.

⁷ Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, promemoria, Klimat- och näringslivsdepartementet, KN2023/04664, december 2023.

19 §. Så som förslaget är utformat nu så får det bl.a. till följd att allt uttag av grundvatten för husbehov omfattas av granskningsplikt (eftersom uttag av grundvatten inte tas upp i listan över anmälningspliktiga verksamheter). Detta trots de undantag från anmälningsplikten som anges i 19 a § första stycket 5 och 6. Detta behöver beaktas vid den översyn som föreslås i avsnitt 14.18.3 av vilka vattenverksamheter som i stället för granskningsplikt skulle kunna omfattas av en anmälningsplikt. Jordbruksverket bör ges möjlighet att vara med och utforma de delar som berör jordbrukets hantering av vatten.

I betänkandet föreslås att det undantag från tillstånd för täckdikning av jordbruksmark som nu finns i 11 kap. 13 § miljöbalken ska ersättas av bestämmelsen i 2 kap. 3 § 2 miljöprövningsförordningen. Vid tillämpningen av den nuvarande bestämmelsen i 11 kap. 13 § miljöbalken ligger bevisbördan på den som påstår att ett tillstånd måste sökas och inte på verksamhetsutövaren (se prop. 1997/98:45, del II, s. 135 f.). Det ligger nära till hands att tolka den nu föreslagna bestämmelsen som att bevisbördan istället flyttats över till verksamhetsutövaren och att det är denne som ska visa att förutsättningarna för undantag är uppfyllda (dvs att verksamhetsutövaren ska visa att ”det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen inte skadas genom verksamheten”). Jordbruksverket anser att det är viktigt att det inte sker någon ändring av bevisbördans placering. Vid täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 millimeter bör det åligga den som påstår att granskningsplikt föreligger att visa detta. Den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 3 § 2 miljöprövningsförordningen bör ses över så att det inte sker någon förskjutning av bevisbördan.

Vattenverksamheter i bilaga 3 till miljöprövningsförordningen

Jordbruksverket föreslår att förslaget till bilaga 3 ses över ytterligare så att begrepp och struktur bättre harmonierar mellan EU-rätten och övrig svensk lagstiftning. Eftersom benämningar från både MKB-direktivet och nationell lagstiftning använts kan samma verksamhet förekomma på flera ställen. Det är också så att det finns verksamheter under rubriken vattenverksamhet som inte är vattenverksamhet enligt definitionen i 11 kap. miljöbalken.

Följande är exempel på punkter i bilaga 3 där det finns ett behov av justeringar.

Punkt 87: ”Vattenförsörjningsprojekt inom jordbruket, inklusive bevattnings- och markavvattningsprojekt” bör ändras till ”Bortledning av vatten inom jordbruket, inklusive bortledning av vatten för bevattning”. Markavvattning har en egen punkt, punkt 97, och ingår inte i begreppet ”vattenförsörjning”. Jordbruksverket uppfattar

att föreslagen text i punkt 87 är en felöversättning av MKB-direktivet vilket har påpekats i ett tidigare yttrande⁸ till regeringen.

Punkt 12 och 94: Formuleringarna ”Djupborrning och då särskilt: 1. geotermisk borrar, 2. borrar för lagring av kärnavfall, 3. borrar efter vatten. Gäller inte djupborrning som sker inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45).” och ”System för uttag av grundvatten eller konstgjord grundvattenbildning vilka inte omfattas av bilaga 1.” bör ses över eftersom de delvis överlappar varandra.

Punkt 92 och 95: Formuleringarna ”Anläggning av vattenledningar över långa avstånd” och ”Anläggningar för överledning av vatten mellan avrinningsområden” överlappar varandra. Jordbruksverket vill även poängtera att anläggande av vattenledning inte är en vattenverksamhet.

Punkt 99: I denna punkt verkar orden ”utförande av” ha fallit bort framför ”en anläggning för detta” (jfr 11 kap. 3 § miljöbalken). Enligt nuvarande bestämmelse i miljöbalken är det utförandet av en vattenanläggning som är vattenverksamhet, inte anläggningen. Att föreskriva granskningsplikt för att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk oavsett storleken på uttaget eller omständigheterna i övrigt så som föreskrivs i sista meningen i punkt 99 är orimligt. En jämförelse kan göras med nuvarande bestämmelse 11 kap. 22 § miljöbalken: ”Om det kan uppkomma fara för allmänna eller enskilda intressen genom att en anläggning för bortledning av grundvatten helt eller delvis tas ur bruk, skall anläggningens ägare hämta in mark- och miljödomstolens tillstånd.”

Generella föreskrifter för vissa verksamheter

I avsnitt 14.20.3 föreslås att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att ta fram generella föreskrifter för vissa verksamheter. Om uppdraget ska omfatta vattenverksamhet bör i stället Havs- och vattenmyndigheten ges huvudansvar för den delen. Jordbruksverket vill vara delaktiga i arbetet med framtagandet av generella föreskrifter för vattenverksamheter som berör jordbruk.

Synpunkter på förslag som rör solkraft på jordbruksmark

Anläggningar för solkraft på jordbruksmark

Jordbruksverket anser att utredningens förslag om hantering av solparker på jordbruksmark är väl avvägd och rimlig. Vi vill påpeka att vi i redovisning av regeringsuppdrag, Stärkt skydd av jordbruksmark samt solelsproduktion i den

⁸ Yttrande över promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, KN2023/04664, december 2023.

gemensamma jordbrukspolitiken⁹, framfört att det generella skyddet av jordbruksmark bör stärkas. Detta föreslås göras i första hand genom en ändring i miljöbalkens 3 kap. 4 §.

I detta ärende har vikarierande generaldirektören Anna Olofsson beslutat. Hanna Lindgren har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Rikhard Dahl, Olof Johansson, Tomas Johansson, Elisabet Dalborg och Emmi Unnerfors deltagit.

Anna Olofsson

Hanna Lindgren

Yttrandet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia till

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

⁹ Stärkt skydd av jordbruksmark samt solelsproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken, Jordbruksverkets rapport 2025.