



Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsenheten

En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, SOU 2024:98

LRF har fått rubricerat betänkande på remiss och vill framföra följande.

Remissen

Miljötillståndsutredningen fick ett omfattande uppdrag att föreslå förändringar för att göra tillståndsprövningsprocesserna mer effektiva och förutsebara.

En ny prövningsorganisation

Miljötillståndsutredningen föreslår en ny prövningsmyndighet för hela miljöprövningsprocessen. Den nya myndigheten ska ansvara för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Länsstyrelsens och miljöprövningsdelegationernas ansvar för dagens samrådsprocess flyttas till den nya myndigheten och företag och andra verksamhetsutövare kommer därmed att ha kontakt med en och samma myndighet genom hela processen.

Ny samlad reglering om miljöprövning som ska underlätta tillämpningen

I ett nytt kapitel i miljöbalken samlas reglerna om prövning av både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Vilka verksamheter och åtgärder som är tillståndsräskpektive granskningspliktiga regleras i en förordning.

En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess föreslås

Processen förändras så att den ska motsvara EU-rättens krav. Det innebär att två prövningsspår införs, ett enklare och snabbare spår för granskningspliktiga verksamheter och ett tillståndsspår för sådana verksamheter och åtgärder som alltid ska miljöbedömas enligt EU-rätten. Generella tidsfrister för olika moment föreslås. Endast ett samråd föreslås vara obligatoriskt. Vad ett tillstånd ska innehålla förtydligas och processen för ändring och omprövning av ett tillstånd förenklas och förtydligas.

LRFs synpunkter

Nuvarande regler och tillämpning utgör konkreta hinder för ökad livsmedelsproduktion

Anledningen till att Miljötillståndsutredningen, och även tidigare utredningar som studerat och föreslagit förändringar av miljöprövningen, tillsattes är bland annat tilltagande svårigheter för den vars verksamhet ska prövas, utan motsvarande fördelar i andra hänseenden, inklusive miljönytta eller resurseffektivitet på myndigheter. Om detta

vittnar bland annat sökande, vissa myndigheter och de rådgivare som bistår företagare som behöver ett tillstånd eller göra en anmälan.

Över tid har prövningen vuxit till ett konkret hinder som gör att företag avstår från att utveckla och utöka sin verksamhet, men LRF vill understryka att även ett bibehållande av dagens produktionsnivå är beroende av att prövningar kan genomföras på ett effektivt sätt. Anledningen till att prövningen upplevs som ett hinder är att det idag inte går att förutse vad en prövning kommer att kosta, hur lång tid den kommer att ta eller vilka villkor som kommer att föreskrivas. Det skulle möjligen kunna vara en förståelig situation vid större, mycket komplexa anläggningar med svår lokalisering. En lång rad verksamheter, däribland lantbruk, har däremot relativt få miljöparametrar och den tillståndspliktiga verksamheten utgör så gott som undantagslöst en utökning av en redan befintlig sådan. Ofta handlar det om att ett företag tar över markanvändningen – det vill säga att samma mark går över från att brukas av flera till att brukas av färre företag, men med liknande djurantal och areal totalt, det vill säga samma eller lägre miljöpåverkan per enhet. För dessa och många andra typer av mycket små företag är det ett underbetyg att den individuella prövningen inte genomförs på ett effektivare och mer förutsebart sätt.

LRF har till utredningen och i andra sammanhang lyft fram ett flertal konkreta exempel på vad som möter den som söker tillstånd idag. Att komma ihåg är att dessa företag är livsmedelsproducenter som sällan har mer än tio anställda. För dessa kan det till exempel kosta över en miljon kronor för en MKB. Handläggningstider för dessa ur miljösynpunkt mycket förutsebara verksamheter räknas inte sällan i år, ett eller flera. Kompletteringar som begärs av myndigheter utformas ibland så svepande att den enskilde inte vet vilka kompletteringar som behövs, medan i andra fall innebär de listor på upp emot 50 punkter med frågor om allt från hur verksamheten påverkar möjligheterna att nå sju av miljömålen, hur kvävenedfall från verksamheten påverkar den biologiska mångfalden, skillnader i antalet klagomål på lukt från den befintliga respektive den planerade verksamheten (som alltså ännu inte påbörjats), blandat med mer eller mindre rimliga och relevanta frågor från olika intressenter. Vilka villkor – både antal villkor och kravnivåer – som liknande verksamheter ska följa skiljer sig stort mellan olika tillståndsmyndigheter, men också över tid. Det finns även exempel där verksamheter har fått villkor som uppenbarligen är avsedda för helt andra typer av produktion, men som kopierats in i tillstånd för verksamheter där de över huvud taget inte är relevanta. Det är inte heller ovanligt att generella föreskrifter tas med i tillstånd som villkor, vilket innebär en kriminalisering av dessa bestämmelser för vissa företag, men inte för andra. Det förefaller finnas en bristande kompetens och/eller förståelse för behovet av proportionalitetsbedömningar, alltså bedömningar av vad som är miljömässigt motiverat i ett visst fall jämfört med vad som är ekonomiskt rimligt att kräva.

Sammantaget förmedlar det ovan nämnda en tydlig signal till företagen från det offentliga att dessa verksamheter bör hindras snarare än främjas. Detta trots tydliga ambitioner om en ökad livsmedelsproduktion för att minska Sveriges sårbarhet och öka vår beredskap vid olika typer av kriser. Det är i det enskilda ärendet som dessa

ambitioner prövas och får sitt konkreta uttryck. I miljöprövningsprocessen visar de sig mycket sällan.

Det finns exempel på prövningsmyndigheter som har reformerat prövningen inom befintlig lagstiftning och genomfört förändringar som främjar både myndigheten och de enskilda som söker tillstånd. Det finns dock enbart ett fåtal sådana och andra verkar inte ta intryck och följa efter. De stora olikheterna mellan myndigheternas synsätt och arbetsmetod gör att handläggningstiderna för liknande verksamhet tillåts variera med så mycket som över 12 månader, att mycket omfattande kompletteringar begärs i sent skede, att villkoren sätts utan dialog med sökanden (som hänvisas till att överklaga beslutet), att helt olika villkor sätts i olika delar av landet för liknande verksamhet och att tillståndsvillkoren är tydligt styrande även för försiktighetsmått som föreläggs verksamheter som är anmälningspliktiga. Beslut brister i motivering, varför den enskilde inte kan se skälen till att beslut om tillstånd har ett visst innehåll. Att en utveckling mot en mer förutsebar, rimlig och kostnadseffektiv prövning skulle utgöra risker för miljö och hälsa få anses vara mycket osannolikt. Det motsatta är mer sannolikt, eftersom företagen skulle få ett större utrymme för investeringar. Lönsamma företag är erfarenhetsmässigt de som investerar mest på bland annat klimat- och miljöskyddsområdet, men också i åtgärder som främjar djurskydd, livsmedelssäkerhet och arbetsmiljö.

Det kan hävdas att genomgripande förändringar och förbättringar kan genomföras inom befintligt system och regelverk, men som nämnts ovan har sådana förändringar inte skett mer än sporadiskt och det förefaller inte finnas en generell vilja att åtgärda de effektivitets- och rättssäkerhetsproblem som prövningen belastas av. Trots att flera utredningar har pekat på stora och omotiverade variationer i kraven för liknande verksamheter i olika delar av landet har få eller inga initiativ tagits för att likrikta dessa, trots att det inte föreligger några hinder för det.

Utredningens inriktning

LRF tillstyrker den anpassning av den svenska regleringen av miljöprövningen till EU:s nivå som utredningen föreslår, men med tillägget att LRF anser att anpassningen till EU-nivån för prövning behöver genomföras fullt ut. Tröskelvärden för prövning behöver justeras så att de motsvarar prövningsnivåerna inom EU-rätten. Det har framkommit under utredningens arbete att det är svårt att hitta de ursprungliga övervägandena som ligger till grund för de gränser som idag avgör krav på förprövning. Såväl utvecklingen i produktionen som rättsutvecklingen i form av till exempel generella föreskrifter gör att gränserna i många fall framstår som felplacerade.

En genomgående anpassning till EU-rätten betyder också att bland annat miljöprövningsförfordningen behöver justeras så att inriktningen och omfattningen av prövningen stämmer överens med EU:s ambitionsnivå. Ett exempel är MKB-direktivets begrepp huvudsaklig miljöpåverkan. Ett införande av det begreppet skulle kunna styra bort från utvecklingen i den svenska miljöprövningen som illustreras av exemplen ovan, att alltför mycket resurser läggs på att beskriva och hantera både relevanta, men också mindre troliga eller ens nämnvärda miljöaspekter i prövningsprocessen.

För LRFs medlemmar med provningspliktig verksamhet innebär som nämnts dagens system ett stort hinder för utveckling och produktionsökning. Höga kostnader, krångel och oförutsebarhet gör att många tvekar inför en utökning som är förknippad med provning. Om en ökad livsmedelsproduktion ska bli verklighet krävs det att dessa hinder undanröjs. Utredningens förslag är en viktig del i det arbetet.

Utöver det som föreslås behöver också en rad andra åtgärder vidtas för att både regelverk och tillämpning ska resultera i en ökad svensk produktion. Exempel på sådana ytterligare åtgärder är säkerställande av kompetens, ett utvecklat och digitaliserat stöd för både sökande och handläggare av den här typen av ärenden samt för anmälningens ärenden, en löpande dialog mellan myndigheten och den sökande, ett strukturerat framtagande av lämpliga villkor för olika typer av verksamheter samt en ändrad syn på och inställning till de företag som för att driva sin verksamhet behöver söka tillstånd eller göra en anmälan.

Ny samlad reglering om miljöprovning

LRF tillstyrker att regler om miljöprovning samlas i ett nytt kapitel i miljöbalken. Oförutsebarheten i systemet behöver motverkas med en rad åtgärder. Att bestämmelserna samlas utgör en sådan.

Ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

LRF tillstyrker att det genomförs en reform som innebär att miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocesserna samordnas. Det är välkommet att utredningen konsekvent har antagit ett utifrånperspektiv och granskat det svenska regelverket och förfarandet med EU-perspektiv och inte tvärtom. Det är en styrka att förslagen så tydligt utgår från de krav som ställs på processen från EU. Förslagen har därför goda förutsättningar att bidra till en ökad konkurrenskraft. Som nämns nedan behöver utredningens perspektiv och förslag också få ett tydligt genomslag i det fortsatta arbetet med MKB-direktivets genomförande i Sverige.

En ny provningsorganisation

LRF tillstyrker en ny provningsorganisation i syfte att tillförsäkra förutsägbara processer och rätt kompetens för att pröva en viss verksamhet och besluta om lämpliga och rimliga villkor som är lika för liknande verksamheter i hela landet. I frågan om i vilka steg en ny organisation bör införas rekommenderar LRF att det görs i ett steg och att både miljöprovningens delegationernas och mark- och miljödomstolarnas provning flyttas. Det påverkar såväl möjligheterna till ändamålsenlig resurstilldelning som möjligheten att attrahera rätt kompetens om alla eller endast vissa tillståndsärenden initialt förs över till den nya myndigheten.

När det gäller villkoren behöver en arbetsmetod utvecklas där villkor tas fram och standardiseras på ett sätt som optimerar miljöåtgärderna i verksamheterna samtidigt som fortsatt utveckling och innovation möjliggörs. En sådan process behöver innehålla en strukturerad samverkan mellan branscher, myndigheter och sakkunniga.



Det är viktigt att en ny provningsorganisation inte innebär ökade kostnader för provningen. Se mer om LRFs synpunkter i den frågan under rubriken Avgifter. Näringslivet bör också bjudas in att delta både när den nya myndigheten ska utformas och när det samordnade och gemensamma arbetssättet för miljötillståndprocessen tas fram.

Vilka verksamheter som ska provas

Gränser för provningsplikt behöver följa systematiken i MKB-direktivet respektive Industriutsläppsdirektivet. När det gäller djurhållning hänvisas i förslaget till miljöprovningsförordningen att gränserna för tillståndsplikt (bilaga 1) har sitt ursprung i MKB-direktivet. Men gränserna i direktivet är andra än de som finns med i förslaget. Det har länge varit en otydlighet att den svenska regleringen innehåller tröskelvärden som skiljer sig från MKB-direktivet, till exempel när det gäller djurhållning. Denna och andra eventuella skillnader behöver studeras och en lämplig utformning av tröskelvärdena behöver tas fram. LRF rekommenderar starkt att det görs i samverkan mellan branschföreträdare och myndigheter.

Samtliga så kallade IED-anläggningar omfattas inte av MKB-direktivets krav på tillstånd, vilket innebär att det finns ett antal sådana anläggningar som i den svenska regleringen skulle kunna omfattas av granskningsplikt. Nuvarande tröskelvärden tar inte hänsyn till denna skillnad. Därför behöver även det korrigeras i det kommande arbetet med ändamålsenliga tröskelvärden.

Avgifter

Miljöbalkens krav ska anpassas till en verksamhets omfattning och art. Denna princip är en värdefull möjlighet till flexibilitet i tillämpningen av balken så att krav anpassas till vad som behövs och samtidigt rimligen kan krävas. Det är viktigt att även provningen anpassas så att inte resurserna som krävs eller avgiften för provning läggs på en orimlig nivå. Provningsnivåerna behöver anpassas så att inte systemet leder till så omfattande provning att verksamheterna inte rimligen kan bära den. När så är fallet får det anses utgöra ett tecken på att provningsnivån är felplacerad. För avgifter gäller också att de ska motsvara den tid som krävs för myndigheternas arbetsinsats, men även att arbetsinsatserna är rimliga i förhållande till den provning som behövs, det vill säga att arbetet är effektivt.

Idag finns möjligheten att ta ut tillsynsavgift för verksamheter som är tillståndsprövade, men som ännu inte påbörjat sin verksamhet. Den utnyttjas inte av alla myndigheter, det finns många exempel där en nedsättning sker. Där möjligheten utnyttjas kan det leda till en så tung avgiftsbörda att genomförandet av det som tillståndet avser omöjliggörs. Därför bör möjligheten att ta ut tillsynsavgift innan verksamheten har satts igång tas bort.

Vattenuttag för husbehov med flera frågor kopplade till Sveriges implementering av MKB-direktivet

Utredningen föreslår, i likhet med Klimat- och näringslivsdepartementet i promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet, åtgärder som LRF



är starkt kritiskt till. Det utvecklades i LRFs svar på remissen av nämnda promemoria, som biläggs här.

LRF vill särskilt peka på de föreslagna gränsnivåerna för uttag av vatten som EU inte ställer krav på och som inte heller är lämpliga i en svensk kontext. Sverige bör inte ha strängare regler än andra länder då det påverkar konkurrenskraften negativt. I Sverige, där vattenanvändningen i jordbruket är mycket låg i jämförelse med övriga verksamhetsutövare och samhället i stort är en anmälningsplikt uppenbart onödig. Den skyndar enbart på strukturomvandlingen med ökade kostnader och administration för lantbrukare. Förslaget om förprovning för jordbruksfastigheters vattenuttag har också betydligt lägre trösklar än våra grannländer. Låga grundvattennivåer är inte orsakade av lantbruket och då är det olämpligt att belägga just lantbruket och matproduktionen med ökade administrativa bördor som inte kan förväntas motsvaras av avsedd effekt eller någon annan nytta.

Ambitionen bör även på det här området vara att den svenska regleringen ska ligga i linje med EU:s krav. Därför är det viktigt att Miljötillståndsutredningens målsättningar får genomslag även i de förändringar som genomförs för bland annat uttag av vatten. LRF beklagar att det inte har kunnat göras en noggrannare integrering av förslagen inom ramen för utredningen, men utgår från att det sker i den fortsatta handläggningen av ärendet och i enlighet med den tydliga målsättningen att anpassa det svenska regelverket och tillämpningen till EU-rätten och en implementering som inte försvårar för svenska företag jämfört med företag i andra länder.

Miljöpåverkande verksamhet

LRF tillstyrker en ändring av begreppet miljöfarlig verksamhet till miljöpåverkande verksamhet.

En ändring av begreppsapparaten kan av vissa uppfattas som överflödig. Men för dem som driver företag med livsmedelsproduktion och som i framtiden förväntas utöka sin verksamhet för att möta behovet av mat i både fredstid och vid kris och krig är förslaget välkommet och skulle utgöra en viktig signal från lagstiftaren att dessa företag har en viktig funktion i ett väl fungerande och motståndskraftigt samhälle. En ändring av begreppet kan också bidra till ett ökat fokus på de miljökonsekvenser som är betydande i stället för samtliga och ibland mycket marginella sådana.

LRF bidrar gärna på lämpligt sätt i det fortsatta arbetet med förslagen.

För Lantbrukarnas Riksförbund

Oskar Magnusson
Enhetschef Näringspolitisk analys

Åsa Hill
Jurist



Bilaga 1

REMISSYTTRANDE

KN2023/04664

2024-04-04

Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsenheten
Rättssekretariatet

Remissyttrande över promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet

LRF tackar för möjligheten att svara på ovan rubricerade remiss och vill därmed anförda följande.

Inledning

LRF förstår att Europeiska Kommissionen (nedan kallad Kommissionen) anser att Sverige inte har implementerat MKB-direktivet korrekt. En del av kritiken består i att systemet med anmälningsskyldighet för en del verksamheter idag inte ställer krav på att prövningsmyndigheten fattar formella beslut för tillåtelsen. LRF förstår att Sverige behöver anpassa rättsordningen för prövningen av en del av de verksamheter som omnämns i MKB-direktivets bilaga II, men anser att Klimat- och näringslivsdepartementets förslag i promemorian går längre än vad Kommissionen kräver och även omfattar verksamheter som inte omfattas av MKB-direktivets föreskrifter.

Det finns även möjligheter för Sverige att undanta projekt från MKB-direktivets föreskrifter. LRF anser att det kan ske utan att miljön och människors hälsa på något sätt äventyras. Anledningen till undantagen är, i Sveriges fall, att MKB-direktivets föreskrifter i vissa projekt är helt eller delvis obehövliga.

Det finns punkter i Kommissionens underrättelse där Kommissionen efterfrågar en förklaring. LRF anser att Sverige kan visa att MKB-direktivets implementering är uppfyllt på en del av de områden som Kommissionen saknar kunskap om hur och att det inte finns skäl att ändra i regelverken.

LRF anser som sagt att regeringen givetvis är skyldig att korrigera eventuella brister i implementeringen av MKB-direktivet i det svenska rättssystemet. Dessa korrigeringar ska dock inte gå längre eller vara strängare än vad MKB-direktivet kräver.



LRF vill i detta yttrande påtala att:

1. Vattenverksamheter inom skogsbruket inte omfattas av MKB-direktivets föreskrifter.
2. Tillsynsmyndighet för vattenverksamhet inom skogsbruket bör vara Skogsstyrelsen.
3. Skogsbruk är grundlagsskyddad pågående markanvändning. Inom ramen för pågående markanvändning ligger det som är en naturlig och rationell följd av skogsbruket. Avverkning av skog för anläggning av t ex. skogsvägar ligger inom ramen för egendomsskyddet i 2 kap 15 § regeringsformen. Promemorian saknar helt resonemang och konsekvensutredning av förslaget under 6.2.9. och 6.2.11.
4. Uppfattningen att den svenska översättningen av projekt enligt bilaga II 1 a) ”Projekt för omstrukturering av fastighetsbildningen på landsbygden” skulle vara felaktig och egentligen ska anses omfatta omstrukturering av mark på landsbygden är motsägelsefull. Den svenska versionen överensstämmer med de engelska, tyska och franska. Kommissionens vägledning säger inte emot. Den redogör endast för hur olika medlemsländerna ser på projektet.
5. Det finns redan ett förbud mot att skada landskapselement genom 7kap. 11 § MB. Det saknas skäl att reglera det ytterligare.
6. Sverige har möjlighet att besluta att projektet ” Vattenförsörjningsprojekt inom jordbruket” delvis ska undantas från MKB-direktivets föreskrifter.
7. Sverige har fastställt tillräckliga kriterier för jordbrukets vattenuttag och det finns en möjlighet till en ”fall till fall – bedömning” där det kan krävas särskild hänsyn.
8. Jordbruksfastigheters vattenuttag för husbehov är så lågt, i jämförelse med övriga verksamhetsutövare och samhället i stort, att en anmälningsplikt är uppenbart onödig. Den skyndar bara på strukturomvandlingen med ökade kostnader och ökad administration för lantbrukare.
9. Förslaget om förprovning för jordbruksfastigheters vattenuttag har betydligt lägre trösklar än våra grannländer. LRF saknar helt grund i promemorian för de föreslagna trösklarna.
10. Lägre trösklar för Gotland och Öland är ogrundade och går emot likabehandlingsprincipen. Låga grundvattennivåer på öarna är inte orsakade av lantbruket.

11. Kommunerna har möjlighet att själva besluta om tillståndsplikt för vattenuttag. Kommunerna har bäst kompetens att bedöma vilka vattenuttag som har en betydande miljöpåverkan på grundvattennivåerna lokalt.

Kommissionens underrättelse

Sverige har implementerat MKB-direktivet genom en rad olika lagar och förordningar så som t. ex. miljöbalken (MB), miljöbedömningsförordningen, miljöprövningsförordningen och förordningen om vattenverksamheter. I många avseenden har Sverige striktare regler, inte minst vad gäller lägre trösklar för tillståndsplikt, än vad MKB-direktivet kräver. En del av Kommissionens kritik riktar sig mot hur Sverige hanterar projekt som omnämns i MKB-direktivets bilaga II. Sveriges system med ett anmälningsskede som vinner laga kraft med passivitet är inkorrekt men Kommissionen saknar också information om hur Sverige anser att rättsordningen hanterar en del av projekten bilaga II. Kommissionen vet med andra inte säkert om det rör om en ofullständig implementering eller inte. Kommissionen uppmanar därför Sverige att, avseende de i underrättelsen uppräknade projektkategorier, förklara hur det har säkerställts att inga av de projektkategorier som förtecknas i bilaga II till direktivet faller utanför tillämpningsområdet för skyldigheten att göra en behovsbedömning på grundval av ytterligare begränsningar/villkor som föreskrivs i svensk lagstiftning.¹

LRF anser att Sverige i sin rättsordning, mot bakgrund av väl avvägda bedömningar av miljöpåverkan, gjort sådana behovsbedömningar i en del av de projekt som bilaga II omfattar. LRF utvecklar det synsättet nedan.

Vattenverksamheter i skogsbruket

MKB-direktivet hanterar inte skogsbrukets vattenanvändning även om 19 § i förordningen om vattenverksamheter även omfattar en del av de åtgärder i vatten som sker i samband med skogsbruk. LRF anser att den anmälningsskyldighet som råder för vattenverksamheter i samband med skogsbruk därför kan kvarstå. Det finns inga krav i MKB-direktivet på att myndigheten ska fatta beslut om betydande miljöpåverkan för exempelvis en vägtrumma som byts ut i ett vattendrag i samband med en avverkning. Det är med andra ord fullt möjligt att fortsätta hantera vattenverksamheter inom skogsbruket på samma sätt som idag.

Av ovan sagda följer även att vattenverksamheter i skogsbruket kan hanteras inom ramen för en avverkningsanmälan och att tillsynsmyndigheten därmed ska vara Skogsstyrelsen. Det innebär minimalt med administrativ börda för både verksamhetsutövare och förvaltningen.

¹ Kommissionen Formell underrättelse -- överträdelse nummer 2019/2222, s 22

Omstrukturering av mark på landsbygden

Klimat- och näringsdepartementet framför i promemorian att den svenska översättningen av MKB-direktivets bilaga II 1 a) är missvisande och lett till intrycket att den avser att reglera projekt inom ramen för lantmäteriets fastighetsbildningsåtgärder. LRF ser dock inte att det råder några nämnvärda skillnader mellan t. ex. de engelska, tyska och franska språkversionerna. Den engelska versionen anger "*Projects for the restructuring of rural land holdings*" - Projekt för omstrukturering av markinnehav på landsbygden. Den tyska versionens motsvarighet är "*Flurbereinigungsprojekte*" – Tomtlägningsprojekt och den franska "*Projets de remembrement rural*" – Konsolideringsprojekt på landsbygden.

LRF anser att det är ganska tydligt att fler länder än Sverige hanterar 1 a) i bilaga II som projekt inom ramen för att förändra fastigheters gränser och storlek på landsbygden. EU-domstolen har fastslagit att unionsrättens bestämmelser är avfattade på flera språk och att de olika språkversionerna är lika giltiga. En tolkning av en unionsrättslig bestämmelse kräver därför en jämförelse av de olika språkversionerna.²

LRF har begränsat sig till att jämföra ett tiotal olika språkversioner av 1 a) och ser inte att den svenska översättningen avviker nämnvärt från övriga medlemsstater. Den vägledning som Klimat- och näringsdepartementet hänvisar till ger inget stöd för att tillförsel eller flytt av massor på så små arealer som 5000 m² skulle vara ett sådant projekt som kräver en behovsbedömning enligt MKB-direktivet.

Projekt som förtecknas i bilaga II har inte nödvändigtvis alltid betydande effekter på miljön. De bör därför bedömas där medlemsstaterna anser att de sannolikt kommer att ha det. Medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att specificera vissa typer av projekt som ska bli föremål för bedömning eller att fastställa tillämpliga kriterier och/eller trösklar. Den skönsmässiga bedömningen är dock begränsad om projektets art, storlek eller läge innebär att det har betydande effekter på miljön. Syftet med vägledningen är att minska osäkerheten kring tolkningen och omfattningen av vissa projekt som anges i direktivet, bland annat genom att tillhandahålla trösklar och kriterier som tillämpas av medlemsstater.

Kommissionens vägledning redogör för hur en del medlemsstater valt att hantera 1a) som t. ex. projekt som omstrukturerar arealer över 200 hektar eller förflyttar över 10 000 m³ massor. Därtill hänvisar vägledningen till den dom där EU-domstolen ansåg att Irlands tröskelvärde för 1 a), om 100 hektar, ansågs för lågt i förhållande till den genomsnittliga storlek på brukningsenheterna (2,4 hektar) på den irländska landsbygden.³

LRF finner inga stöd för att MKB-direktivet kräver en behovsbedömning vid flytt av massor till eller från ytor som överstiger 5000 m².

² Dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, CILFIT, REG 1982, s. 3415, svensk specialutgåva, volym 6, s. 513, punkt 18

³ C-66/06, Commission v Ireland

I promemorian föreslås vidare anmälningsplikt för ändring av indelningen av mark genom uppförande eller borttagande av avskiljande strukturer, om inte miljöeffekterna endast har ringa betydelse. Som avskiljande strukturer anges dels sådana som regleras av Jordbruksverkets föreskrifter och dels av bestämmelserna om biotopskyddsområden i miljöbalken. I båda fallen är huvudregeln att det är förbjudet att göra ingrepp i dessa avskiljande strukturer, men det finns möjlighet att söka dispens från förbudet. Vid en dispensansökan utreds ingreppets påverkan på natur- eller kulturmiljön för att avgöra om dispens kan lämnas. Med andra ord utreds dess åtgärder alltid i varje enskilt fall. Det finns därför inte behov av att också införa en anmälningsplikt. Förslaget preciseringen av ”om inte miljöeffekterna endast har ringa betydelse” innebär i praktiken att i princip alla ändringar i indelningen av mark kommer att omfattas av anmälningsplikten. De exempel på tröskelvärden för ändringar av avskiljande strukturer som anges i vägledningen och som utlöser en bedömning är däremot ändringar som är 4 km eller längre, eller i känsliga områden, 2 km eller längre. Det är en väsentlig skillnad mot det som föreslås i promemorian.

Uppförande av enskilda vägar

MKB-direktivet kräver, i bilaga II, att projektet avskogning i syfte att ändra markanvändning ska vara föremål för behovsbedömning om betydande miljöpåverkan. LRF bedömer, i linje med praxis, att projektet avskogning inte avser byggande av skogsbilvägar då det inte är en ändrad markanvändning utan har en direkt koppling till skogsbruket. Avskogningsförordningens syfte och tillämpningsområde får anses styrka det synsättet.⁴

LRF anser att förslagen under 6.2.9 och 6.2.11 är otydliga vad gäller byggande av vägar inom ramen för jord- och skogsbruket. LRF saknar resonemang kring 2 kap 15 § regeringsformen och skyddet för den pågående markanvändningen.

Begreppet ”pågående markanvändning” är frekvent diskuterat i juridisk doktrin och har ansetts diffust. Enligt förarbetena till MB borde begreppet pågående markanvändning ... ”enligt motiven, ges en relativt generös tillämpning. Markägare som genom föreskrifter eller beslut enligt naturvårdslagen hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning borde få ersättning (prop. 1972:111, bil. 2 s. 334). Frågan hur gränsen skulle dras kunde enligt departementschefen inte besvaras entydigt och bedömningen måste ske från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Hänsyn skulle tas bl.a. till det allmännas syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder, på det sätt som denna kom till uttryck i jord eller skogsbrukspolitisk lagstiftning eller på annat

⁴ Art. 2.3 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010

sätt.” ... ”En fastighetsägare torde under inga förhållanden vara berättigad till ersättning därför att en föreskrift eller ett beslut enligt naturvårdslagen hindrat att fastigheten används för annan slags näringsverksamhet. Om ett förfarande är generellt tillståndspliktigt, t.ex. att utföra en koncessionspliktig anläggning för uppfödning av svin, kan utgångspunkten vara att det innebär ändring i pågående markanvändning. Ersättning skulle därför inte utgå om åtgärden förbjuds enligt naturvårdslagen (prop. 1972:111 bil. 2, s. 333 f)”

Vad begreppet ”pågående markanvändning” omfattar får man dels reda på genom att utgå från vilken markanvändning som inte är tillståndspliktig, dels vad som är en naturlig följd av jord- och skogsbruket. Anläggande av vägar för t. ex skogsbruket är i sig att anse som pågående markanvändning även om 12 kap. 6 § MB och krav på samråd är tillämplig.⁵

LRF ser inte tydligt om förslagen i promemorian gör byggande av skogsbilvägar eller vägar till åkerskiftet tillståndspliktiga, eller i vart fall till föremål för en bedömning av betydande miljöpåverkan mot MKB-direktivets föreskrifter. Däremot ser LRF att det i tillämpningen av myndigheter kan utvecklas en sådan praxis. Det ger att det kräver ett resonemang hos lagstiftaren om ytterligare en inskränkning av den enskildes rätt att förfoga över sin egendom är tilltänkt eller inte. Om avsikten är en ytterligare inskränkning anser LRF att det kräver en mer omfattande konsekvensanalys särskilt med anledning av att LRF bedömer det som högst tveksamt att MKB-direktivets föreskrifter omfattar projektet byggande av vägar för jord- och skogsbruket.

Förslag om införande av krav på förprovning av vattentäkt för en jordbruksfastighets husbehovsförbrukning

LRF ser att det undantag som finns för jordbruksfastigheters vattenuttag för husbehov i 11 kap 11 § MB för Kommissionen kan framstå som ett brott mot EU:s rätt. LRF anser dock att Sverige har flera argument att framföra för att behålla, helt eller delvis, undantaget. LRF ser inte att Klimat- och näringslivsdepartementet har utnyttjat den möjligheten och inte heller gjort en fullständig konsekvensutredning av förslaget.

Jordbrukets vattenuttag i förhållande till vattnet som naturresurs

Med jordbruksfastigheters husbehovsförbrukning avses bl.a. rengöring i lantgårdar, vattning av kreatur, mjölkbehandling och annat vanlig lantbruksändamål medan t.ex. vattnets användning för en industri, handelsträdgård, tvättinrättning eller jordbruksbevattning inte omfattas.⁶ Undantag från tillståndsplikten för vattentäkter för husbehovsförbrukning infördes i äldre vattenlagen (1918:435) och behölls även i vattenlagen (1983:291), där man diskuterade vikten av att prioritera jordbrukets

⁵ Se HFD 2016 ref 48.

⁶ prop. 1997/98:45, del 2, s. 133

möjligheter till vattenuttag behövde tryggas, medan det också fanns förslag på att ändra undantaget till att bara omfatta hushåll.⁷ Bestämmelsen inarbetades i MB utan någon ändring i sak. Någon volymbegränsning kan inte utläsas av lagtext eller förarbeten.

Även om jordbruket ökat sin vattenanvändning de senaste åren står jordbruket endast för 4 procent av den totala sötvattenanvändningen i landet.⁸ Den vattenanvändningen omfattar även det vatten som jordbruket tar ut för bevattning. Det vill säga de vattenuttag som redan idag regleras av anmälan eller tillståndsprövning. I förhållande till naturresursen sötvatten, dess relativa förekomst, kvalitet och förnyelseförmåga i Sverige (jfr MKB-direktivet bil III 2 b)) är vattenförsörjningsprojekt inom jordbruket i Sverige av mycket liten omfattning.

Det LRF vill påvisa är att art. 2.4 i MKB-direktivet möjliggör för Sverige att besluta att jordbruksfastigheters vattenuttag för husbehov helt ska undantas från föreskrifterna i MKB-direktivet. För vattenuttag för bevattning av grödor och markavvattning råder redan anmälningsplikt och tillståndsplikt varför det skulle innebära att projekt som faller under p. 1 c) i MKB-direktivets bilaga II endast delvis kommer att undantas från föreskrifterna i MKB-direktivet.

Utöver ovan sagda kan även tilläggas om Sverige verkligen kan anses ha ”underimplementerat” MKB-direktivet. Dels har Sverige gjort bedömningen att jordbruksfastigheters vattenuttag för husbehov inte kräver tillstånd eftersom det utgör en så liten del av det sammantagna sötvattenuttaget, dels har kommunerna en möjlighet genom 9 kap 10 § MB att föreskriva tillståndsplikt på de platser i Sverige där det råder eller kan befaras uppkomma, knapphet på sött grundvatten. LRF menar att Sverige har fastställt tillräckliga kriterier för jordbrukets vattenuttag och att det finns en möjlighet till en ”fall till fall – bedömning” där det kan krävas särskild hänsyn.

Andra medlemsstaters implementering av MKB-direktivet

I Danmark är det inte lika vanligt som i Sverige med enskilda vattentäkter för uttag av dricksvatten till djur. Däremot saknas krav på tillstånd för sådana uttag.

I Finland regleras jordbruksfastigheters (och andra fastigheters) vattenanvändning genom vattenlagen (27.5.2011/587). Av 2 kap. 15 § framgår att en anmälningsplikt inträder vid vattenuttag som överstiger 100 kbm/dygn. I 3 kap 2 § framgår att tillstånd krävs vid t. ex. allmän vattenbrist, väsentlig påverkan på vattenförsörjningen eller kränkning av ett allmänt intresse.

Enligt 3 kap 3 §, i den finska vattenlagen, krävs dock alltid tillstånd för grundvattenuttag som överstiger 250 kbm/dygn.

⁷ prop. 1981/82:130, s. 103 och 430 f

⁸ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/vattenanvandning/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige/pong/statistiknyhet/vattenuttag-och-vattenanvandning-i-sverige-2020/>

Finlands trösklar för när anmälningssplikt inträder är således fyra gånger högre än vad Klimat- och näringslivsdepartementet föreslår för Sveriges jordbruksfastigheter. Tio gånger högre för de gotländska och öländska lantbrukarna. LRF vill påminna om att proportionalitet är en allmän rättsprincip som är gällande i såväl EU-rätten som i den svenska rättsordningen. Den innebär bland annat att beslut ska vara rationella och inte längre än vad som krävs för att uppnå syftet. Proportionalitetsprincipen är givetvis applicerbar i skapandet av ny lagstiftning och nya regelverk.

Djurhållande jordbruksfastigheters lokalisering och vattenuttagens påverkan på omgivningen

År 2017 inrättades Kompetenscentrum för hållbar hantering av vatten i jordbruket med Jordbruksverket som värmyndighet. Uppdraget omfattar såväl vattenhushållning som vattenförsörjning inom jordbruket. Under 2020 tog kompetenscentrum fram Jordbruksverkets strategi för hållbar hantering av vatten i jordbruket. Strategin innefattar bland annat en hållbar vattenförsörjning för animalieproduktionen. Jordbruksverket, SVA, Livsmedelsverket och forskningsinstitutet RISE arbetade därtill, under 2021 – 2023, tillsammans i projektet Robust vattenförsörjning. Syftet med projektet var att underlätta för den med enskild vattenförsörjning att öka beredskapen inför olika störningar i vattenförsörjningen. Projektet finansierades av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB. I Sverige har vi således god kunskap om hur vattenuttaget för jordbruksfastigheters husbehov ser ut och vilken miljöpåverkan uttagen har:

Hantering av vatten för djurhållning har många likheter med dricksvattenförsörjning till människor. Djuren får ofta vatten från samma anläggning som förser gårdens ägare och personal med vatten. En annan likhet är att vattenbehovet är relativt jämnt över året. Kvaliteten på vattnet är viktig och kraven ofta lika höga som för vatten för mänsklig konsumtion. Störningar i tillförsel och kvalitet kan snabbt leda till en akut kris. Det är därför viktigt med en bra beredskap.

*Det finns även några viktiga skillnader. Huvuddelen av vattnet till jordbrukets djurhållning kommer ifrån enskilda grundvattentäkter. I djurhållning används ca 90 procent av vattnet som dricksvatten. I hushållen är motsvarande siffra ca 1 procent. Vattnet i djurhållningen återförs inte till vattenrecipienten utan hamnar i animalieprodukter och gödsel. En övervägande del av vattenförbrukningen sker på gårdar med nötkreatur. Dessa är beroende av en viss areal för foderproduktion och för avsättning av stallgödsel. **Det innebär att gårdar inte kan ligga lika tätt och det generellt finns mindre risk för samma koncentrerade behov av vattenuttag som för exempelvis industriell verksamhet och bostadsbebyggelse.**⁹*

⁹ Jordbruksverkets strategi för hållbar hantering av vatten i jordbruket, Rapport 2020:16, s 4

De flesta vattenuttag till jordbruksfastigheters husbehov sker genom enskilda grundvattentäkter. Uttag som sker utan vattendom och utan rättighet och säkerhet för en viss mängd vatten. Det innebär att vid konkurrens om grundvattnet har de kommunala vattentäkterna, vilka förutsätts ha vattendomar, och andra stora uttag från industrin (som står för 66 % av alla uttag av sötvatten) har företräde och bättre rätt före jordbruksfastigheterna. Det undantag från tillstånds- och anmälningsplikt som finns för jordbruksfastigheter i 11 kap 11 § MB utgör med andra ord inget hot mot det allmännas trygghet att ha tillgång till säkert dricksvatten. Att inrätta en anmälningsplikt förändrar inte den situationen mer än att skapa ytterligare administration och ökade kostnader för både lantbrukare och prövningsmyndigheter. Lantbrukare som har genomgått ett anmälningsförfarande har dock fortfarande ingen bättre rätt till någon som helst kvantitet i sitt vattenuttag.

Förslagets konsekvenser för djurhållande jordbruksföretag

Mellan år 1995 och år 2022 minskade det totala antalet företag i primärproduktionen i jordbrukssektorn (inkl. trädgårdsföretag), med cirka en tredjedel. Störst var minskningen av antalet husdjursföretag. Framför allt minskade antalet företag med mjölkkor. Företagen har under samma period blivit större. Exempelvis har antalet företag som äger över 100 hektar ökat med nästan 50 procent. Enligt Jordbruksverket produceras cirka 75 procent av värdet inom jordbruket av de 10 procent av företagen som är störst mätt i areal eller antal djur. Animalieproduktionens utveckling mellan år 1995 och 2022 varierar för olika produktionsgrenar. Mängden invägd mjölk har minskat med 15 procent, men antalet mjölkkor minskade med nästan 40 procent.¹⁰

Möjligheten för exempelvis en mjölgård att kunna expandera är beroende av att en granngård annan lägger ned sin verksamhet, eftersom ett ökat antal mjölkjordjur kräver tillgång till ytterligare areal att producera foder på. Inflationen i regler leder till ökad administration och ökade kostnader i vad som ofta är enmansföretag. För att få lönsamhet behöver därför djurhållande gårdar ha fler djur.

Ett införande om anmälningsplikt för jordbruksfastigheters vattenuttag, särskilt med de låga tröskelnivåer som framförts, skulle innebära att lantbruk som idag inte bedriver tillståndspliktig eller anmälningspliktig verksamhet ska pröva sin rätt att ta ut dricksvatten för sina djur. Historien visar att införandet av regler som kräver prövningar och oförutsedda investeringar skyndar på strukturomvandlingen från fler mindre lantbruk till färre och större lantbruk.

En anmälan om vattenverksamhet kräver en del underlag från verksamhetsutövaren, för att tillsynsmyndigheten ska kunna göra en ”fall till fall”-bedömning om betydande miljöpåverkan. Ett sådant underlag är givetvis förenat med stora kostnader för verksamhetsutövaren. Enligt länsstyrelser som LRF har frågat bedömer de att den utredning som krävs för en anmälan om grundvattenuttag inte skiljer sig nämnvärt från en ansökan om tillstånd. För att länsstyrelserna ska kunna göra en bedömning om

¹⁰ Jordbruksverket (2023b).

betydande miljöpåverkan föreligger, med anledning av yt-/grundvattensänkningen, kommer det behövas en omfattande utredning av bland annat påverkansområdet. Dessa utredningar kräver konsulter som debiterar den enskilda lantbrukaren och processen kommer sluta på sexsiffriga belopp, utöver den timtaxa som länsstyrelsen kommer att debitera för handläggningen av anmälan. LRF ser inte att Klimat och näringsdepartementet räknat med den kostnaden och ens övervägt vad den kommer att innebära för det svenska lantbruket.

Antalet mjölkkor har halverats på 40 år

- För 40 år sedan fanns det 665 000 mjölkkor
- För 30 år sedan fanns det 526 000 mjölkkor.
- För 20 år sedan fanns det 417 000 mjölkkor.
- För 10 år sedan fanns det 348 000 mjölkkor.
- År 2022 fanns det 297 000 mjölkkor.

Antalet mjölkkor har liksom antalet företag minskat, men inte lika mycket. Det fanns 665 000 mjölkkor år 1982. År 2022 var antalet 297 000. De senaste tio åren har antalet mjölkkor minskat med 51 000 kor, medan antalet kor under de tre tidigare tioårsperioderna minskade med i genomsnitt 100 000 mjölkkor per tioårsperiod. Sedan år 1982 har antalet minskat med 369 000 kor. Det innebär att antalet mjölkkor har minskat med 55 procent det vill säga antalet har lite mer än halverats på 40 år.

- För 40 år sedan var antalet mjölkkor per företag 16 kor
- För 30 år sedan var antalet mjölkkor per företag 25 kor
- För 20 år sedan var antalet mjölkkor per företag 37 kor
- För 10 år sedan var antalet mjölkkor per företag 70 kor
- År 2022 var antalet mjölkkor per företag 106 kor

Besättningsstorleken har ökat. År 1982 var det genomsnittliga antalet mjölkkor per företag 16 mjölkkor. År 2022 var motsvarande siffra 106 mjölkkor. Antalet mjölkkor per företag är alltså nästan 7 gånger så många nu som år 1982.¹¹

Storlek på företag omfattas av förslaget

Djurslag	Dricksvatten, tvättvatten/dygn*	Gräns för anmälningsplikt enl. förslaget	Gräns för anmälningsplikt. Öland/Gotland
Digivande mjölkko	110 l	227	90
Dikor övriga	100 l	250	100

¹¹ Jordbruket i siffror, 1 februari 2023

Ungnöt	55 l	454	181
Digivande suggor	60 l	416	166

*högsta behovet i spannet

Saklighet och likabehandling

LRF förstår att Kommissionen kräver ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet i svensk rätt. LRF menar dock att det kan ske utan att undantaget för jordbruksfastigheters vattenuttag för husbehov avskaffas. Dels finns möjligheten att Sverige meddelar Kommissionen att jordbrukets vattenuttag för dricksvatten till djur och stalltvätt inte utgör betydande miljöpåverkan då uttaget är så litet i förhållande till övriga samhällets uttag. Det djurhållande lantbruket utgör inget hot mot befolkningens behov av kvantitet vad gäller dricksvatten. Dels har kommunerna en möjlighet att föreskriva tillståndsplikt för grundvattenuttag enligt 9 kap 10 § MB där det råder knapphet på sött grundvatten.

På Gotland, där promemorian förutsätter att jordbruksfastigheters vattenuttag för husbehov särskilt orsakar ett hot mot miljön, har Region Gotland valt att införa en enkel anmälningsplikt för alla nya vattentäkter. LRF kan inte annat än anta att det beror på att Region Gotland har den kunskap och kompetens som krävs för att kunna göra en bedömning av om jordbruksfastigheters vattenuttag för husbehov kan utgöra en betydande miljöpåverkan någonstans på ön. Region Gotland har de facto den kompetensen och de anser inte att lantbruk är en särskild orsak till den brist på grundvatten som periodvis förekommer på ön. Det faktum att det under tre månader varje år tillkommer ca 540 000 personer, till den annars blygsamma permanenta befolkningen på Gotland, utgör en betydligt större belastning på grundvattenresursen än det gotländska lantbruket. Även om turismen är mycket viktig och välkommen för Gotland så är den en många gånger större påverkansfaktor för tillgången till dricksvatten för de drygt 61 000 personer som är permanent bosatta på Gotland. Dessa tillkommande 540 000 människor förbrukar ca 6,8 miljoner m³ vatten under sina tre månader på ön. Det motsvarar vad 170 000 mjölkkor förbrukar på ett år. 2022 fanns det 19 200 mjölkkor på Gotland, som är Sveriges ”ko-tätaste” kommun.

Förslaget om en lägre tröskel för grundvattenuttag på Gotland och Öland är en snedvridning av konkurrensen som inte är befogad. LRF vill här hänvisa till en annan allmän rättsprincip – likabehandlingsprincipen. Den innebär att lika fall inte får behandlas olika och att olika fall inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. Mot bakgrund av vad som orsakar tidvis knapphet på grundvatten som råder (sommartid) på Gotland och Öland, ser inte LRF att Klimat- och näringsdepartementet varit saklig i sin bedömning.

Sammanfattning

LRF håller med om att Sverige behöver göra vissa justeringar i den svenska rättsordningen för att MKB-direktivet ska anses vara korrekt implementerat. En del av



de justeringar som Klimat- och näringsdepartementet har föreslagit går längre än vad MKB-direktivet kräver. En del kan ersättas med att regeringen förklarar och förtydligar hur den svenska rättsordningen har hanterat en del av MKB-direktivets föreskrifter. Ett förslag bör hanteras genom att Sverige meddelar Kommissionen att MKB-direktivets föreskrifter inte är behövliga eftersom det avser ett projekt som aldrig kan orsaka betydande miljöpåverkan i Sverige.

Stockholm 2024-04-04

Magnus Kindbom
Enhetschef
Näringspolitisk Analys

Helena Andreason
Jurist
Näringspolitisk Analys

Anna Irani
Jurist
Näringspolitisk Analys

I beredningen av detta yttrande har även Sofia Backéus, Expert Skogsbruk & Klimat LRF Skogsägarna, deltagit.