

## En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden SOU 2021:21

Ert diarienummer M2021/00830

### Sammanfattning

Jordbruksverket tillstyrker ansatsen att lyfta fram klimataspekten i miljöbalken men vi är samtidigt tveksamma till om utredningens förslag är ett effektivt sätt att uppnå och påskynda omställningen inom jordbruket.

Konsekvenserna för jordbruksföretag och vattenverksamheter måste utredas mer ingående innan lagändringar antas. Klimatnyttan av förslagen behöver vägas mot övriga krav, strategier och mål som ska uppfyllas och andra styrmedel bör övervägas. Förslagen är resurskrävande för alla berörda instanser och det går inte att bortse från att en ökad administrativa börda riskerar att leda till längre tillståndsprocesser som istället motverkar en omställning. Utredningen har fått ett begränsat uppdrag och vi förordar en mer riktad översyn för jordbrukssektorn och vattenverksamheter som helhet.

### Övergripande motivering

Utredningen redovisar inga effekter för vattenverksamheter eller jordbruksföretag. Vi ser det som en brist i analysen, både i ett kort och i ett långt perspektiv. I ett långt perspektiv kommer jordbrukets andel av utsläppen kontinuerligt öka över tid. Om klimatmålets utsläppsbanor följs kommer utsläpp från övriga sektorer till stora delar vara borta år 2045. Det innebär att utredningens förslag, inom en tjugooårsperiod, enbart kommer att påverka jordbruksföretag.

Vi ser även problem i ett kortare perspektiv utifrån en rad aspekter. Utifrån tillgänglig kunskap samt politiska målsättningar är det tydligt att jordbrukssektorns klimatpåverkan både kan och bör minska. Inte minst genom en ökad resurseffektivitet och produktivitet. Det finns praktiska hinder i arbetet för att minska utsläppen från jordbruket och teoretiska problem när det gäller att förutse samt mäta effekter av detsamma. Samma åtgärd kan ha olika effekt enbart på grund av skillnader i de lokala förutsättningarna. Det gör det också mycket svårt att beräkna utsläppen, samt effekter av genomförda åtgärder, på gårdsnivå. Utöver djurens matsmältning samt företagens hantering av gödsel står odling av dikade organogena jordar för stora utsläpp. En stor del av växthusgasutsläppen från

jordbruket kommer alltså från biologiska processer. Dessa utsläpp kan variera mycket, både i tid och i rum, och osäkerheterna i beräkningarna blir därför stora. Det försvårar möjligheten att använda styrmedel som utgår från begrepp såsom bästa möjliga teknik. Vi anser inte att det är omöjligt att ta fram den typen av underlag utifrån dagens kunskapsläge men att det kräver en stor insats både för företag och myndigheter. Det är viktigt att kunna situationsanpassa och rimlighetspröva möjliga krav på enskilda jordbruksverksamheter när det gäller klimataspekterna i tillståndsprovning och tillsyn utifrån miljöbalken. På kort sikt kan det därför vara mer kostnadseffektivt med andra styrmedel som uppmuntrar användning av ny teknik genom stöd till investeringar eller rådgivning för att minska utsläppen från jordbruksföretag.

## **Förslaget riskerar att begränsa jordbrukets klimatarbete**

Det är när en jordbruksverksamhet bygger nytt, bygger om och utökar sin verksamhet som det finns en stor potential att investera långsiktigt klokt för att producera med lägre klimatavtryck per kilo produkt. Målet är samtidigt att hitta kostnadseffektiva lösningar som gynnar företagets långsiktiga konkurrenskraft. Därmed kan ett regelverk som är tydligt avseende klimatutsläpp vara bra för sektorn på sikt eftersom jordbruket successivt kommer att stå för en allt större andel av utsläppen av växthusgaser ju närmare vi kommer 2050. Miljöbalken har dock begränsningar då det saknas mekanismer för att garantera att det är de mest kostnadseffektiva åtgärderna som utförs för att minska utsläppen som det ställs krav på vid tillståndsprovning. Klimatanpassning inom jordbruket är komplext och berör samhällsviktiga områden som matförsörjning, vattenförsörjning och krisberedskap. Enligt livsmedelsstrategin ska svenskt jordbruk öka sin produktion och intensivifiera odling av svensk åkermark. Helt krasst så ökar bruttoutsläppet då inom Sveriges territorium. Men om produkterna produceras resurssnålt med insatsvaror med låga klimatavtryck så är det inte en självklarhet att utsläppen ökar globalt. Vi anser att en särskild provning av klimatåtgärder inom miljöbalken riskerar att blir begränsande och motverka en effektiv klimatanpassning inom jordbrukssektorn som även tar hänsyn till behovet av ökad produktion och företagets konkurrenskraft.

## **Miljöfarlig verksamhet**

Förslagen som rör miljöfarlig verksamhet påverkar främst djurhållande företag. Vi bedömer att djurhållande verksamheter inom lantbruk utgör en ganska stor grupp av de totala anmälningspliktiga och tillståndspliktiga verksamheterna enligt miljöprövningsförordningen. Av alla IED-verksamheterna så utgör exempelvis djurhållande verksamheter en fjärdedel.

Branschen har genom LRF<sup>1</sup> redan konstaterat att dagens tillståndsprocess för djurhållande verksamheter riskerar vara ett för stort hinder för att nå målen med livsmedelsstrategin. Redan med nuvarande lagstiftning är det svårt för prövningsmyndigheten att göra de bedömningar och avvägningar som behövs i processen för att bedöma om verksamheten till exempel bidrar till att miljö kvalitetsnormerna för vattendrag i närområdet inte följs, och vilka åtgärder som den enskilda verksamheten i så fall ska vidta. Om man utöver dessa aspekter även ska lägga till företagets klimatpåverkan kan det finnas en stor risk att ytterligare förlänga och komplicera tillståndsprocessen. Tillväxtverket har fått ett regeringsuppdrag<sup>2</sup> som sträcker sig till 2026 och som innefattar att analysera djurhållande verksamheters behov av stöd för att underlätta tillståndsprocessen i det nu gällande regelverket. En ändring av miljöbalken enligt förslaget kommer sannolikt att påverka det uppdrag som Tillväxtverket nu har.

Jordbruksverket bedömer att det finns betydande risker för att förslagen kommer att medföra allvarliga resursproblem för verksamhetsutövare som söker tillstånd, för miljödelegationer och domstolar som ska hantera tillståndsansökningar och för de som ska yttra sig över ansökningar. Förslaget riskerar att bli ett hinder för samhällsnyttiga verksamheter, ta resurser från åtgärdsarbete och leda till felaktiga avvägningar mellan olika samhällsintressen. Förslaget ställer även höga krav på vägledning för rättssäker tillsyn och en samsyn över landet. Att bedöma klimatpåverkan från en enskild lantbruksverksamhet, eller bedöma rimliga åtgärder för att minska klimatpåverkan från en enskild lantbruksverksamhet kräver bra och tydlig vägledning för att ens vara möjlig. Det tillkommer även behov av bra och tydligt underlag och rådgivningsmaterial för bästa tillgängliga teknik (BAT) när det gäller åtgärder i stallar för att minska förluster av klimatgaser.

Förslaget innebär att ett stort ansvar läggs på verksamhetsutövaren som ska ta fram underlag för att visa eventuell klimatpåverkan, och därefter föreslå åtgärder för att minska denna. Jordbruksverket uppmanar till att den ökade administrativa bördan i relation till förväntad nytta särskilt beaktas i den fortsatta processen.

När det gäller konsekvenser för företag så är utredningens resonemang så generella att det är svårt att bedöma konsekvenser för olika typer av företag i jordbrukssektorn. Det behövs kompletterande utredningar kring jordbruk eftersom denna utredning fokuserar mest på den handlande sektorn och direkta utsläpp från en enskild verksamhet utan hänsyn till sektorn som helhet.

För svenskt jordbruks del är det en fördel om det blir möjligt att i prövningen väga in hur företagets resurseffektivitet och hållbarhet generellt ökar vid en nybyggnation eller utökning av verksamheten i samband med tillståndsprövning.

---

<sup>1</sup> <https://www.lrf.se/om-lrf/organisation/branschavdelningar/lrf-mjolk/naringspolitik/miljotillstand/>

<sup>2</sup> Regeringsbeslut N2021/00171 2021-01-21

Om skärpta klimatregler i miljöbalken är det bästa instrumentet eller om andra styrmedel skulle ge samma eller till och med en bättre effekt framgår inte i den aktuella utredningen.

## Vattenverksamhet

Förslagen som rör vattenverksamhet påverkar prövningen av markavvattning och vattenuttag och omfattar därför alla jordbruksföretag. Vattenverksamhet berörs av de förändringarna som föreslås i kapitel 1, 2 och 6 i miljöbalken. Genom dessa ska klimataspekter alltid beaktas och bedömas vid prövning och tillsyn av vattenverksamhet. Vi anser att det är rimligt att ta hänsyn till klimatpåverkan även när det gäller vattenverksamheter. Vi anser dock inte att en förändring av lagstiftningen om vattenverksamhet, särskilt de delar som berör markavvattning bör genomföras innan de förslag som tagits fram i vattenverksamhetsutredningen<sup>3</sup> har hanterats.

Redan idag finns ett stort behov av omprövning av markavvattningsanläggningar. Det är dels för att uppfylla kraven i vattendirektivet<sup>4</sup>, dels för att anpassa anläggningarna till ett förändrat klimat. Samtidigt har vattenverksamhetsutredningen pekat på oklarheter i nuvarande lagstiftning och behovet av ändringar för att få en mera effektiv prövning.

Alla vattenverksamheter med koppling till vattenkraft ska prövas under de närmaste 20 åren. Dessutom kommer prövningen av andra vattenverksamheter och vattenanläggningar att helt eller delvis konkurrera om samma resurser hos både myndigheter, domstolar och verksamhetsutövare. Samma resurser som också skulle kunna användas för att genomföra konkreta åtgärder för att förbättra miljön. Det handlar både om pengar och om personal med nödvändig kompetens. Jordbruksverket ser en stor risk i att de resurser som läggs på ansökningar, remissförande, prövning och segdragna tvister tränger undan annat viktigt miljöarbete.

Enligt vår bedömning så finns det en risk för att den negativa effekten av att åtgärder försenas och fördröjas av en mer omfattande prövning överstiger den förväntade positiva effekten av minskade utsläpp av klimatgaser.

Det är även av stor vikt att det görs en avvägning mellan klimatmål och andra mål. Vattenverksamhet har betydelse för flera miljömål och andra viktiga samhällsmål. Särskilt vill vi peka på markavvattningens betydelse för livsmedelsproduktion.

---

<sup>3</sup> Slutbetänkandet I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35)

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

I detta ärende har ställföreträdande generaldirektören Jan Cedervärn beslutat. Heléne Ström har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också ställföreträdande chefsjuristen Ida Lindblad Hammar, Rikhard Dahl, Mona Strandmark, Anna Blomquist, Tomas Johansson och Charlotta Dahlberg deltagit.

Jan Cedervärn

Heléne Ström

Beslutet har signerats digitalt och saknar därför namnunderskrifter

**Jordbruksverket skickar kopia för kännedom till:**

Näringsdepartementet