



Miljödepartementet

SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) vill besvara ovan nämnda remiss och därmed anföra följande.

Miljöprövningens effekt och konsekvenser för svenska företag har varit föremål för debatt i flera decennier. Även LRF:s medlemmar med tillståndspliktig verksamhet upplever problem i form av oförutsebara krav och långdragna och kostsamma processer. LRF har under flera år framhållit behovet av och gett konkreta förslag för att göra miljöprövningen av lantbrukets verksamheter mer anpassad efter att det är en verksamhet med förutsebar och relativt begränsad miljöpåverkan.

Sveriges lantbrukare vill ta, och tar ansvar för det avtryck som deras verksamhet har på miljön och klimatet. Den omställning som pågår och har pågått inom lantbruket har gjort det svenska lantbruket till föregångare både globalt och inom EU. LRF bedömer att det finns en fortsatt potential för lantbruket att minska sin miljö- och klimatpåverkan, men att det kräver lönsamhet för att möjliggöra de investeringar som krävs. Det förutsätter en miljöprövning som är effektiv, förutsebar och proportionerlig. Utredningens uppdrag har därför varit mycket viktigt för att skapa de förutsättningar som krävs för ett än mer hållbart lantbruk. LRF vill framhålla att utredningen har levererat många bra förslag och har genom sitt betänkande tydligt visat en god insikt i var bromsklossarna för en effektiv miljöprövning finns i nuvarande system.

LRF ser i likhet med utredningen att det i lika stor del krävs förändringar i tillämpningen och myndighetsutövningen som det behövs förtydliganden och förändringar i regelverk.

LRF:s sammanfattande synpunkter

- LRF delar utredningens bild av att länsstyrelserna behöver ökat stöd av centrala myndigheter och att lösningen för en mer effektiv miljöprövning finns i ändrade regler, ändrad tillämpning och ökad dialog, men anser att det finns ytterligare behov av justeringar än de utredningen föreslår.
- Jordbruksverket och Naturvårdsverket bör få i uppdrag att i nära samarbete med varandra och tillsammans med andra myndigheter och bransch ta fram en konkret vägledning kring vad som ska beaktas i tillståndsprövning av lantbrukets verksamheter.

- LRF välkomnar utredningens förslag på ändring i 6 kap 32 § miljöbalken (MB) och bedömer att det tydligt understryker vikten av en god dialog med verksamhetsutövaren och att processledningsansvaret huvudsakligen ligger hos handläggande myndighet, men anser att det kan förtydligas ytterligare.
- LRF välkomnar även utredningens förslag till att ändra lydelsen i 6 kap 32 § MB på så sätt att länsstyrelserna ska fokusera sin handläggning till väsentliga miljöeffekter, men anser att även det kan förtydligas ytterligare.
- Statistiken över hur stor andel som får sitt miljötillstånd är inte väsentlig för att påvisa huruvida miljöprövningen fungerar väl, särskilt inte för små företag. För lantbruksföretag, som oftast bedrivs av en person, är oförutsebarheten i miljöprövningsprocessen i sig en orsak till begränsning av expensionsviljan.
- LRF anser att utredningens förslag om generella förordnanden för ordföranden och miljöskunniga inom miljöprövningsdelegationerna är tankar i rätt riktning, men att det krävs mer för att effektivisera för de gröna näringarna.
- LRF delar inte utredningens bedömning att miljöprövningsdelegationer ska ges möjligheten att pröva anmälan om vattenverksamhet med samband med ett tillståndsärende. Det innebär i praktiken att anmälningsplikten förvandlas till en tillståndsplikt som kan begränsa mer än vad som är nödvändigt och rationellt.
- Mot bakgrund av den nationella livsmedelsstrategin och behovet av en ökad livsmedelsberedskap bör en särskild miljöprövningsdelegation för lantbrukets verksamheter införas.
- LRF anser att utredningens förslag om uppmaning till muntlig förberedelse genom nya regler i 22 kap 2 b och c §§ är bra, men anser även att det kan förtydligas ytterligare för att bidra till en ökad dialog och därmed förminska antalet överklagade beslut.
- LRF delar utredningens uppfattning att regeringen ska införa handläggningsmål i regleringsbrev.
- LRF delar utredningens slutsats att inte regelmässigt tidsbegränsa miljötillstånd. Däremot ser LRF att förslaget om att tillsynsmyndigheterna ska göra en översyn av tillståndet vart tionde år kan leda till problem.

Ökat stöd från centrala myndigheter

Länsstyrelserna har framfört till utredningen att de inte får tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas en samordning av statliga intressen. LRF har förstått att svarstiden från andra myndigheter i remisshanteringen under prövningsprocessen förhålar, men ser också andra effekter av att centrala myndigheter inte har resurser att vägleda och stödja länsstyrelsernas handläggning av miljöprövningar.

Vad gäller lantbrukets verksamheter handlar miljöprövningen i praktiken och rent tekniskt om djurhållningen och vilka villkor som kan behövas för att hantera de olägenheter för miljön och människors hälsa som uppstår i hanteringen och användningen av stallgödsel och andra biologiska produkter. Den centrala myndighet som har bäst kunskap, som utfärdar generella föreskrifter för jordbruket och därtill har vägledningsansvaret är Jordbruksverket. LRF anser att Jordbruksverket, för att uppnå målet om en effektiv miljöprövning i en grön omställning, ska tilldelas resurser för att kunna stödja länsstyrelserna i miljöprövningen av lantbrukets verksamheter.

Eftersom även Naturvårdsverket har det övergripande vägledningsansvaret för länsstyrelserna bör Jordbruksverket få i uppdrag, att i nära samarbete med Naturvårdsverket, och tillsammans med andra myndigheter och bransch ta fram en konkret vägledning kring vad som ska beaktas i tillståndsprövning av lantbrukets verksamheter.

Processledningsansvaret

LRF har deltagit i skapandet av bilden att tidsplaner och muntliga förberedelser bör användas i betydligt större utsträckning i ett tidigt skede av ärendens handläggning. LRF bedömer att utredningens föreslagna ändringar genom 22 kap. 2 b och c §§ kan spilla över i handläggningen hos miljöprövningsdelegationerna. LRF upplever att dialogen under beslutsfattandet i miljöprövningsdelegationerna varierar stort. I ett fåtal miljöprövningsdelegationer förekommer det till exempel att föreslagna villkor kommuniceras före beslut, vilket givetvis öppnar för en dialog och minimerar antalet överklaganden. Muntliga förberedelser behöver inte vara mer avancerade än telefonsamtal och korta digitala möten men förenklar och förbättrar för både verksamhetsutövare och beslutsfattare.

LRF har genom en undersökning som LRF Mjök genomförde 2018, och som utredningen också tagit del av, fått en mycket tydlig bild av hur lantbruken upplever miljöprövningsprocessen och det faktum att lantbrukarna saknar tydliga riktlinjer från länsstyrelserna kring vilka områden som ska ingå i ansökan och behovet av en mer utförlig beskrivning av vad som ska utredas. LRF vill här påtala att i de fall en lantbrukare ansöker om miljötillstånd sker det i princip uteslutande med hjälp av en konsult med särskild kompetens och erfarenhet inom miljöprövning för lantbruk. De

allra flesta lantbrukare anser sig inte ha tillräckligt med kunskap eller möjlighet att kunna göra en tillståndsansökan på egen hand.

Trots att lantbrukaren använder sig av en miljörådgivare vid ansökan förekommer ändå stora osäkerheter kring underlagets omfattning och avgränsning. LRF anser att utredningens förslag om att förtydliga processledningsansvaret, tillsammans med en vägledning från Jordbruksverket och Naturvårdsverket riktad till prövningsmyndigheterna, kan leda till en mer effektiv process där fokus ligger på den väsentliga miljöpåverkan för lantbrukets verksamheter. Den väsentliga miljöpåverkan är i stort sett alltid densamma för alla lantbrukets verksamheter, oavsett lokalisering. En mjölkko, sugga eller höna har samma miljöpåverkan i Östergötlands län som i Jämtlands län, tveklöst.

Anmälan om vattenverksamhet med samband med ett tillståndsärende

Utredningen menar att det leder till en samlad prövning att ge miljöprövningsdelegationerna att hantera anmälningar om vattenverksamhet i samband med ett tillståndsärende. LRF anser att en sådan ordning omvandlar anmälningar om vattenverksamhet enligt 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter till tillståndspliktiga.

Syftet med ett anmälningsförfarande är att tillsynsmyndigheten skall få möjlighet att i förväg ta ställning till om den anmälda vattenverksamheten eller åtgärden kan godtas och om några särskilda krav på försiktighetsmått behöver ställas eller om förbud behöver meddelas. Utgångspunkten är med andra ord att tillsynsmyndigheten inte behöver meddela särskilda krav eller förbud.

I 23 § 1 st. 2 b förordningen om vattenverksamheter har regeringen föreskrivit att föreläggande får meddelas om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen. För det fall miljöprövningsdelegationerna ska hantera anmälningar om vattenverksamhet i en samlad prövning ger det att alla anmälningspliktiga vattenverksamheter, som beror på att en verksamhetsutövare ansöker om miljötillstånd, därmed kommer att anses ge en särskild påverkan på miljön eller enskilda intressen. Det finns ingen som helst ändamålsenlighet med ett sådant synsätt och är vare sig rationellt eller nödvändigt. LRF avstyrker bestämt utredningens förslag.

Livsmedelsberedskap och energiförsörjning kräver en särskild miljöprövningsdelegation

Utredningen föreslår att generella förordnanden för ordföranden och miljöskunniga inom miljöprövningsdelegationerna ska införas, så att dessa kan tjänstgöra över hela landet. LRF anser att detta är en tanke i rätt riktning, som kan vara hela näringslivet till gagn men att det i praktiken inte kommer leda till några stora förbättringar för små

verksamheter som prövas vid få tillfällen i varje län. LRF delar inte utredningens slutsats att det inte skulle vara ändamålsenligt med särskilda miljöprövningsdelegationer. För vissa typer av verksamheter, där miljöbelastningen är likartad oavsett var i landet den bedrivs, är det definitivt ändamålsenligt för verksamhetsutövare och likväl för den handläggande myndigheten och beslutande delegationen.

Sveriges riksdag fattade ett historiskt beslut för fem år sedan, att fokusera på att öka den svenska livsmedelsproduktionen genom en nationell livsmedelsstrategi. Livsmedelsstrategin siktar på att den svenska livsmedelskedjan ska vara globalt konkurrenskraftig, innovativ, hållbar och attraktiv år 2030. Den svenska livsmedelsproduktionen växer dock inte i nödvändig takt och landets försörjningsförmåga och beredskap måste öka för att bättre hantera yttre kriser. LRF anser att en särskild miljöprövningsdelegation för lantbrukets verksamheter skulle öka tillväxten för den svenska livsmedelsproduktionen, och biogasproduktionen, radikalt.

LRF anser att en koncentration av prövningen av djurhållande verksamheter till en miljöprövningsdelegation därtill skulle leda till en mer enhetlig rättstillämpning och effektivisera prövningen. Även ärenden om tillstånd till biogasanläggning där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning bör beslutas av denna delegation. LRF vill påtala att det alltså endast är beslutsfunktionen som hanteras av en delegation. Handläggningen ska liksom nu ske hos den länsstyrelse i det län där verksamheten bedrivs eller kommer att bedrivs.

En särskild miljöprövningsdelegation för lantbruk med specialiserade sakkunniga skulle säkerställa en adekvat bedömning av vilka individuella villkor som behöver ställas utöver de generella föreskrifterna. Det ger också bästa möjliga förutsättningar för att verksamheterna bedöms på ett enhetligt sätt över hela landet. Antalet tillståndsansökningar för lantbrukets verksamheter är förhållandevis få per år. Anläggningarna är likartade ur ett miljöbelastningsperspektiv för respektive djurslag och det finns omfattande generella föreskrifter inom området. En särskild miljöprövningsdelegation för lantbruk skulle även effektivisera miljöprövningen för andra verksamheter, eftersom de försvinner ur övriga miljöprövningsdelegationers beslutsko. LRF vill därför att utredningens slutsats, att det inte är ändamålsenligt att inrätta en särskild miljöprövningsdelegation, omvärderas och att möjligheten att inrätta en sådan noga övervägs.

Ökat utrymme för digital handläggning

LRF välkomnar utredningens förslag på förändring i 22 kap 3 § MB för att öka utrymmet för digital handläggning. Tillväxtverket har i delrapporten inom ett av sina regeringsuppdrag, framhållit att digitala tjänster i sig inte är tillräckligt för att kunna möta företagens behov. En viktig del i att bygga effektiva och användbara

digitala tjänster är att utgå från användarens behov, det vill säga företagen, och att se digitalisering som ett hjälpmedel snarare än ett mål.¹ LRF delar givetvis slutsatsen och uppfattningen att digitalisering förenklar anmälnings- och tillståndprocessen för företag och vill snarast poängtera vikten av användarvänlighet för verksamhetsutövaren.

För lantbrukets verksamheter kan till exempel en digitala ansökan integreras med de GIS-skikt som redan används i länsstyrelsernas kartor. Det underlättar för både verksamhetsutövare och handläggande myndighet om ansökan utgår från ett gemensamt kunskapsunderlag.

Tidsfrister för handläggningen

Utredningen motiverar sin bedömning att det inte bör införas tidsfrister för handläggningen väl. LRF bedömer att de justeringar som utredningen föreslår i övrigt kan ha inverkan på tiden för handläggningen. LRF anser dock att med de kompletterande förslagen från LRF kan handläggningstiderna förkortas väsentligt och förvaltningslagens bestämmelser om enkelhet, snabbhet, kostnadseffektivitet och rättssäkerhet efterlevs – utan att för den delen riskera ett minskat skydd för miljön.

Regeringen bör dock understryka förvaltningslagens krav genom att ange mål för handläggningstider i länsstyrelsernas regleringsbrev och samtidigt avkräva en redovisning av efterlevnaden.

Moderna miljötillstånd

LRF välkomnar och tillstyrker utredningens slutsats att förkasta en huvudregel med tidsbegränsade miljötillstånd. Det finns sannolikt få verksamhetsutövare som har möjlighet att ta riskerna med stora och kostsamma investeringar utan en långsiktig säkerhet att verksamheten kommer att vara tillåten och möjlig att bedriva med samma villkor under en längre tid. Tidsbegränsade miljötillstånd som huvudregel skulle bromsa in företagandet och samhällsutvecklingen i Sverige avsevärt, och många verksamheter skulle sannolikt flytta för att bedrivas i andra länder. För lantbrukets del, som inte kan flytta sina verksamheter utomlands, skulle det definitivt stoppa möjligheten till en utökad självförsörjningsgrad och lantbrukares vilja och förutsättningar att expandera sina verksamheter.

Utredningen föreslår dock en obligatorisk omprövning av tillstånd som är äldre än 40 år för att förse dem med moderna miljövillkor. LRF känner inte till hur många av lantbruksverksamheter som har tillstånd som är äldre än 40 år, men bedömer att de är förhållandevis få. Mot bakgrund av ovan sagda, för det fall en särskild miljöprövningsdelegation ska besluta villkor och tillstånd för lantbruk och att

¹ Att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. N2021/00171, s 13.

Jordbruksverket och Naturvårdsverket ska upprätta en vägledning för att stödja länsstyrelsernas handläggning under prövningsprocessen, finns goda möjligheter att omprövningsprocesserna kan ske på bästa möjliga vis. LRF förutsätter dock att omprövningsprocessen startar med en god dialog där omprövningsmyndigheterna i god tid kontakter verksamhetsutövaren och meddelar när och hur processen kommer att gå till. LRF förutsätter även att omprövningsprocessen inleds med en översiktlig analys av den miljöpåverkan och de behov av särskilda villkor som en lantbruksverksamhet har jämfört med när tillståndet beslutades. Det är inte ändamålsenligt att starta en större process i de fall det tidigt kan konstateras att det inte skett så stora förändringar som påkallar ett nytt tillstånd. Med sådana förutsättningar bör omprövningarna kunna ske effektivt.

I de fall omprövningar leder till nya villkor och anpassningar behöver lantbrukaren få en rimlig tid för förberedelser och anpassning till dessa. En rimlig tid för så små företag som lantbruk bör inte understiga två år, men kan givetvis bero på graden av anpassning och investeringsbehov.

Vad som däremot oroar LRF är att utredningen föreslår att det 40-åriga omprövningskravet ska kombineras med att tillsynsmyndigheten ska göra en översyn av tillståndet vart tionde år, och bedöma huruvida det finns ett behov av omprövning enligt 24 kap. 5 § MB.

Även om LRF tror att utredningens förslag i övrigt kan leda till att handläggningen ger större fokus på den väsentliga miljöpåverkan av verksamheterna så saknas kompetensen av tillsynsmyndigheternas att fokusera på väsentligheterna och att göra rätt avvägningar. Inom lantbrukets verksamheter är det oftast kommunerna som är tillsynsmyndighet. De senaste åren har flera domstolsprocesser, sprungna ur kommuners tillsyn och uppfattning om vad som är befogat att förelägga tillståndspliktiga lantbruk, kostat tid och pengar för både skattebetalare och enskilda lantbruk. LRF bedömer att diskussioner och efterföljande domstolsprocesser kring vad som enligt 24 kap 5 § p. 2 och p.5 till *"...någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs"* respektive är en *"...olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts"*. Ambitionerna i den kommunala tillsynen är givetvis att göra rätt, men svårigheterna att göra rätt avvägningar och kunskapen om lantbruksverksamhet är generellt låg hos kommunerna. Därtill, med hänsyn till den begränsning kommunerna har resursmässigt, är det mycket olämpligt att tillsynsmyndigheterna ska göra en översyn av alla tillstånd vart tionde år. En sådan ordning kommer i praktiken innebära ett tidsbegränsat miljötillstånd eller en domstolsprocess, för alldeles för många verksamhetsutövare.



Sammanfattning

I Sverige avvecklas en lantbruksverksamhet var åttonde timme. Möjligheten för en lantbrukare att kunna expandera sin verksamhet och ansöka om miljötillstånd beror på att någon annan i hans eller hennes närhet lagt ner, eftersom djurhållning kräver tillgång till mark. I praktiken innebär det inte att miljöpåverkan blir större, när en djurhållare slutar medan en annan övertar dennes utrymme och utökar. Dessvärre har antalet lantbruksdjur i Sverige minskat de senaste decennierna, trots att Sveriges befolkning har ökat. Lantbrukets tillståndspliktiga verksamheter har känd miljöpåverkan. Lantbrukare har bedrivit djurhållning i århundraden. LRF:s kompletterande förslag till utredningens mycket väl utförda arbete är förslag som effektiviserar miljöprövningen ytterligare och möjliggör en hög självförsörjningsgrad för Sverige på både livsmedel och energi. LRF ser därför fram emot en fortsatt dialog med lagstiftaren med anledning av utredningens betänkande, som innehåller goda insikter i problematiken och rationella men utvecklingsbara förslag.

Stockholm 2022-10-28

Malin Wildt-Persson
T f enhetschef
Näringspolitisk Analys

Helena Andreason
Jurist
Näringspolitisk Analys