

Kommittédirektiv



Miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning

Dir.
2011:49

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2011

Sammanfattning

En särskild utredare tillkallas för att utreda miljöbalkens bestämmelser och bestämmelser utfärdade med stöd av miljöbalken med hänsyn till frågor som rör jordbruksföretag samt djurhållning.

Utredaren ska i huvuddrag

- kartlägga vilka bestämmelser som gäller för hanteringen och användningen av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och belysa om överlappningar eller luckor finns i nuvarande regelverk samt föreslå förändringar för en enhetligare hantering av likartade produkter och åtgärder,
- göra en analys om de bestämmelser som särskilt syftar till att reglera olägenheter från jordbruksföretag och djurhållning samt bestämmelser i avfallsförordningen är ändamålsenliga och om lämpligt föreslå författningsändringar,
- analysera vilka för- och nackdelar som finns med generella bestämmelser i föreskrifter respektive enskilda villkor i de tillstånd som utfärdas för tillståndspliktiga djuranläggningar och i samband med anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken,
- undersöka möjligheterna till förenklingar med avseende på prövning av anläggningar för biogasproduktion där

stallgödsel och andra biologiska restprodukter från jordbruket eller djurhållande verksamheter är tänkt att användas som substrat samt föreslå eventuella ändringar i nuvarande nationella regelverk,

- utreda behovet av central information om djurhållande verksamheter med tillstånd eller anmälningsplikt och vilka villkor som gäller för dem.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2012.

Inledning

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling och är ett viktigt verktyg för att uppnå miljö kvalitetsmålen. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. betonar starkt verksamhetsutövarens eget ansvar för miljöarbetet och för att följa de krav som ställs genom balken. Kraven innebär bl.a. att skadorna på miljön och människors hälsa ska begränsas så långt som möjligt. Verksamhetsutövaren ska utnyttja bästa möjliga teknik och vidta de skyddsåtgärder som behövs under förutsättning att de är skäliga. För vissa områden och särskilt inom jordbruksområdet har de allmänna hänsynsreglerna kompletterats med mer preciserade bestämmelser.

För att minska den negativa miljöpåverkan som kan uppstå vid jordbruksdrift meddelas enskilda villkor i tillstånd för tillståndsverksamheter eller försiktighetsmått för anmälningspliktiga verksamheter. Det gäller generellt för jordbruksföretag och särskilt för sådana som är belägna inom de s.k. nitratkänsliga områdena. Likaledes finns det inom den gemensamma jordbrukspolitiken ett antal föreskrivna krav som brukare måste iaktta för att vara berättigade till stöd och ersättningar. De preciserade bestämmelserna som finns i olika regelverk är i flera fall likartade och i vissa fall torde överlappningar och motstridiga bestämmelser förekomma.

Mot bakgrund av den samhällsutveckling som sker mot mer hållbara lösningar är det viktigt att de regelverk som finns anpassas så att denna utveckling inte hindras men samtidigt säkerställer en god miljö. Ett exempel som berör jordbruks-

området är möjligheter till framställning av biogas. En biogasproduktion kan minska utsläppen av metan och därmed beröra Sveriges möjligheter att uppfylla åtagandet enligt Kyotoprotokollet. Tillståndsskyldigheten vad gäller en anläggning för biogasproduktion i en verksamhet med djurhållning har identifierats som otydlig.

För verksamhetsutövare kan flera likartade regler, överlappande bestämmelser och motstridiga regler skapa en otydlighet om vad som gäller i ett enskilt fall. Det kan försvåra ett hänsynstagande till miljön vid en utveckling av jordbruksverksamheten.

Mot denna bakgrund finns behov av att se över möjligheterna att förtydliga och förenkla delar av nuvarande regelverk samtidigt som miljöskyddet inte får försämrats. I det följande ges en närmare beskrivning av dessa regelverk och några otydligheter som påtalats.

Bestämmelser om stora djuranläggningar

Tillstånds- och anmälningsplikt

Enligt 9 kap. 6 § miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är vissa större anläggningar för djurhållning tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga. Gränserna för när en verksamhet är tillstånds- respektive anmälningspliktig är närmare preciserade i bilagan till förordningen. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet, t.ex. någon form av djurhållning, får ansöka om tillstånd för verksamheten även om detta inte krävs enligt balken.

Länsstyrelserna prövar tillstånd för den djurhållande verksamheten och utfärdar i normalfallet en rad enskilda villkor för den. Tillsyn över de tillståndspliktiga verksamheterna utövas av länsstyrelsen eller kommunen om tillsynen överlåts, vilket skett i många fall.

Genom 9 kap. och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har Sverige införlivat det s.k. IPPC-direktivet, Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och

begränsa föroreningar. Direktivet är en kodifiering av Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, i svensk lagstiftning. I slutet av 2010 fattades beslut om Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning), (IED-direktivet), som bl.a. medför att IPPC-direktivet upphör att gälla från den 7 januari 2014. En särskild utredare har tillsatts av regeringen med uppdrag att föreslå hur IED-direktivet ska genomföras i svensk rätt (kommittédirektiv 2010:113, Reglering av industriutsläpp).

IED-direktivet innebär att medlemsländerna ska ställa krav på tillståndsplikt för omfattande svin- och fjäderfäföretag. I stället för att fastställa enskilda tillståndsvillkor ges medlemsländerna genom direktivet en möjlighet att ställa upp generellt bindande regler baserade på bästa tillgängliga teknik. Vad som avses med bästa tillgängliga teknik finns angivet i BAT-referensdokument (Best Available Technology), vilka enligt en målsättning ska uppdateras vart åttonde år.

Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) kräver att det görs en miljöbedömning av anläggningar för intensiv djuruppfödning. Direktivet har införts i svensk rätt i huvudsak genom 6 kap. miljöbalken, förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar samt genom tillstånds- och anmälningsskydd i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

En genomgång över utvecklingen och behoven av förändringar av de tillstånds- och anmälningsskyddiga verksamheterna har gjorts i Naturvårdsverkets rapport (NV 2004:5353) Pröva eller inte pröva. Rapporten ledde bl.a. till förändringar i tillstånds- och anmälningsskyddet i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, vilka trädde i kraft 2008. I rapporten belystes även kort vilka för- och nackdelar som kan finnas med generella föreskrifter för tillstånds- och anmälningsskyddiga verksamheter som alternativ till individuellt

uppställa villkor. Utformningen av den norska och danska lagstiftningen på området finns kortfattat beskriven i rapporten.

Statens jordbruksverk har i rapport (SJV 2006:289) genomfört en undersökning av hur tillståndsmyndigheterna har tillämpat de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och gjort en genomgång av utformningen av några av de särskilda villkor som förekommer i tillstånd utfärdade mellan åren 2002–2005. Några av undersökningens slutsatser är att det finns svårigheter att följa hur tillståndsmyndigheterna har tillämpat de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken vid utformning av individuella villkor, att standardformuleringar är vanligt förekommande och att det är sällsynt med tydligt individuella villkor. Vidare konstateras i undersökningen att villkoren ofta utgör mindre modifieringar eller är identiska med regler som förekommer i generella föreskrifter för djurhållande jordbruksföretag samt att inga större skillnader i typen av villkor finns mellan verksamheter med olika djurslag.

Även inför utarbetandet av IED-direktivet gjordes omfattande analyser angående omfattningen av tillståndsplikt bl.a. jämfört med generell lagstiftning för jordbrukssektorn.

Regeringen anser att det finns anledning att utreda möjligheterna till att utveckla och förbättra de nationella regelverk som gäller för större djuranläggningar, särskilt verksamheter som omfattas av tillstånds- och anmälningsplikt. Utredaren ska analysera om det är lämpligt att ställa krav på försiktighetsmått för större djuranläggningar enligt 9 kap. miljöbalken i generella bestämmelser eller i enskilda villkor. Dessutom har utredaren möjlighet att föreslå andra förändringar som säkerställer ett korrekt genomförande av EU-direktiv, ett högt miljöskydd samt kan bidra till förenklingar. Utredaren bör särskilt beakta vad som framkommer i utredningen *Reglering av industriutsläpp*.

Vid sin analys ska utredaren beakta att en förutsättning för att överträdelsen av föreskrifter ska kunna vara sanktionerade med fängelse i straffskalan är att föreskrifterna meddelas av regeringen. En utredning har tillsatts för att kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området, bl.a. vilka kriterier som bör gälla för kriminalisering ska anses vara befogad, och analysera om det går att

vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden (kommittédirektiv 2011:31). Utredaren bör särskilt beakta vad som framkommer i denna utredning.

Behov av samlad informationskälla

Det finns för närvarande inte någon samlad informationskälla eller register över vilka djurhållande verksamheter som har tillstånd eller hur de individuella villkoren för verksamheterna är utformade. Detsamma gäller för företag som är anmälningspliktiga. Sådan information för myndigheter och verksamhetsutövare kan behövas för att främja likabehandling och rätts-säkerhet. Likaledes kan behov finnas hos myndigheter att kontrollera om villkor är liktydiga med insatser som kan beviljas stöd inom ramen för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). I dag får sådan information hämtas på respektive länsstyrelse eller kommun för varje enskild verksamhet. Det medför att det inte är möjligt att på ett lättillgängligt sätt få fram upplysning om vilka individuella villkor som ställts upp och utformningen av dessa. Vid övervägande angående en samlad informationskälla måste de krav som ställs enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen, (Inspire), beaktas. Inspiredirektivet har genomförts i Sverige genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. I 3 kap. förordningen anges vilka myndigheter som är informationsansvariga för vilken elektronisk information. Inspiredirektivet omfattar vid varje tid befintlig elektronisk information som utgör geografisk miljöinformation (enligt direktivets bilagor och EU-förordningar med genomförandebestämmelser). Om ytterligare elektronisk information skapas som omfattas av direktivet måste informationsansvar utpekats i förordningen. Utredningen bör även beakta lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation, säker-

hetsskyddslagen (1996:627), personuppgiftslagen (1998:204) och lagen (2000:224) om fastighetsregister.

Generella miljöbestämmelser för jordbruket

Hantering och användning av stallgödsel och andra biologiska produkter regleras genom olika bestämmelser som utfärdats bl.a. med stöd av miljöbalken. I vissa fall omfattar dessa enbart sådant som producerats inom jordbruket i andra fall är bestämmelserna av mer generell karaktär. Helt eller delvis överlappande bestämmelser men också luckor kan innebära otydligheter för verksamhetsutövarna. För att kunna skapa en större tydlighet krävs i ett första steg en kartläggning om vilka överlappningar eller luckor som kan finnas. I de fall en sådan kartläggning visar på överlappningar eller luckor bör förändringar av lämpligt regelverk göras så att en större enkelhet och en enhetligare behandling av likartade produkter, åtgärder eller verksamheter skapas. I det följande beskrivs bestämmelser som torde innefatta överlappningar så väl som luckor och där förändringar bör kunna göras.

Miljöhänsyn i jordbruk och djurhållning

Generella bestämmelser för skyddet av miljön beträffande jordbruk har utfärdats med stöd av 12 kap. miljöbalken och omfattar begränsningar av antalet djur i ett jordbruk samt försiktighetsmått för gödselhanteringen och växtodlingen. De detaljerade bestämmelserna återfinns i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och Jordbruksverkets föreskrifter (2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Det övervägande antalet regler gäller enbart i de utsedda känsliga områdena enligt det s.k. nitratdirektivet, rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket, och omfattar åtgärder som ska ingå i de åtgärdsprogram som ska genomföras enligt direktivets artikel 5.4.

Bestämmelser för att minska jordbrukets utsläpp av ammoniak ingår också i föreskrifterna. Dessa är ett led i att uppfylla

Sveriges åtagande enligt EU:s s.k. takdirektiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober om nationella utsläppstak för vissa föroreningar och Göteborgsprotokollet, protokoll angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon till konventionen den 13 november 1979 om långväga gränsöverskridande luftföroreningar m.m. (SÖ 1981: 1), SÖ 2002: 26. För närvarande pågår en revision av protokollet och direktivet.

Föreskrifterna omfattar även helt nationella regler som inte genomför ett EU-direktiv.

I förslag till handlingsprogram för växtnärlings- och växthusgasutsläpp till 2016 föreslår Jordbruksverket bl.a. att hästhållning som inte bedrivs på jordbruksföretag bör omfattas av motsvarande regler som de som gäller enligt förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och föreskrifter utfärdade med stöd av förordningen.

Olägenheter från jordbruksföretag och djurhållning

Enligt 39–40 och 42 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan särskilda bestämmelser utfärdas av kommunerna vad gäller olägenheter från bl.a. djur, gödsel och halmbränning. Sådana särskilda bestämmelser kan i vissa fall behandla verksamheter och förfaranden som även kan regleras genom andra bestämmelser som utfärdats med stöd av miljöbalken. Bestämmelserna kan också innehålla likartade krav som ställs inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Otydligheter för verksamhetsutövare kan således förekomma.

Tvårvillkor

Enligt den s.k. direktstödsförordningen, rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr

1782/2003, och artikel 39 punkt 3 i landsbygdsförordningen ska en jordbrukare som får direktstöd och stöd för miljövänligt jordbruk iaktta föreskrivna verksamhetskrav och krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, s.k. tvärvillkor. De föreskrivna verksamhetskraven beträffande miljön är fastställda genom gemenskapslagstiftningen och omfattar bl.a. uppställda krav enligt nitratdirektivet. Eventuella förändringar kan komma att genomföras i den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013.

Avfall

Enligt 1 § avfallsförordningen (2001:1063) gäller bestämmelser som finns i andra förordningar, eller föreskrifter som meddelats med stöd av andra förordningar, framför avfallsförordningens bestämmelser. Det innebär att bestämmelser om hantering av avfall, t.ex. stallgödsel, djurkadaver eller växtdelar, kan finnas såväl i avfallsförordningen som i andra förordningar, föreskrifter och EU bestämmelser, vilket kan skapa oklarheter för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

För närvarande pågår inom Regeringskansliet en översyn av avfallsförordningen bl.a. med hänsyn till det nya ramdirektivet om avfall, Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv. I översynen ingår bl.a. att se över hur avfallsförordningens tillämpningsområde ska förhålla sig till EU-reglerna om animaliska biprodukter, de s.k. ABP-reglerna, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 av den 21 oktober 2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1774/2002 (förordning om animaliska biprodukter), och Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1069/2009 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter och därav framställda produkter som inte är avsedda att användas som livsmedel och om genomförande av rådets direktiv 97/78/EG vad gäller vissa prover och

produkter som enligt det direktivet är undantagna från veterinärkontroller vid gränsen. ABP-reglerna omfattar hälsobestämmelser för sådana animaliska biprodukter som inte är avsedda för livsmedelsändamål. Stallgödsel betecknas som kategori 2-material för vilka särskilda bestämmelser för hantering och spridning finns angivna. Utredaren ska beakta vad som sker i denna översyn.

Anläggningar för biogasproduktion

I förslaget till en sektorsövergripande biogasstrategi (ER 2010:23) som utvecklats av Statens energimyndighet i samråd med Jordbruksverket och Naturvårdsverket identifieras bl.a. administrativa hinder med hänsyn till tillståndsprövningen av biogasanläggningar. Några av de hinder som omnämns är att tillstånd för biogasanläggningar krävs enligt en rad regleringar och att kraven på mindre anläggningar och deras drift kan upplevas som överdrivna. Myndigheterna nämner att det kan finnas möjligheter till förenklingar.

Anläggningar för biogasproduktion är i dag under vissa förutsättningar tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Under vilken kategori en anläggning för biogasproduktion bör prövas är dock inte helt entydigt.

Dessutom finns krav enligt ABP-förordningen om godkännande av biogasanläggningar. Kraven gäller om animaliska biprodukter är avsedda att användas som substrat för biogasproduktion. Ett godkännande får efter ansökan utfärdas av Jordbruksverket enligt förordning (2006:814) om foder och animaliska biprodukter.

Vid uppförandet av en biogasanläggning vid en tillståndspliktig djuranläggning kan även en omprövning av tillståndet och dess uppställda villkor krävas för att möjliggöra att stallgödseln eller andra biologiska produkter ska kunna nyttjas som substrat för biogasproduktion.

Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga över vilka bestämmelser som i dag gäller för hanteringen och användningen av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och hur dessa förhåller sig till varandra. I kartläggningen ingår även att belysa om det inom dessa områden finns överlappningar eller luckor och i vilken mån förändringar i nuvarande regelverk kan innebära förenklingar och skapa en enhetligare behandling av likartade produkter och åtgärder oberoende om dessa uppstår på ett jordbruksföretag eller vid en annan verksamhet.

I utredningen ska en analys göras över vilka för- och nackdelar med generella bestämmelser i föreskrifter respektive individuella villkor i tillstånd som utfärdas för tillståndspliktiga djuranläggningar och i samband med anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken. Analysen ska även innefatta inom vilka specifika områden generella bestämmelser kan vara lämpliga och lämna förslag på avgränsningen av dessa specifika områden. I vilken mån generella bestämmelser kan vara lämpliga utifrån de allmänna hänsynsreglerna ingår också som en del i analysen. IED-direktivet och vad som anges i de s.k. BAT-referensdokumenten som gäller för dessa verksamheter ska beaktas i analysen liksom vad som tillkännages i det s.k. MKB-direktivet.

Behovet av likartade regler för djurhållande verksamheter oberoende om dessa är att betraktas såsom jordbruk eller inte ska även ingå i analysen. Om lämpligt ska förslag på lagändringar och förutsättningar för säkerställande av tillräcklig skyddsnivå presenteras.

En analys ska göras avseende ändamålsenligheten med nuvarande regleringar av frågor som omfattar olägenheter från jordbruksföretag och djurhållning. Likaledes ska utredaren analysera bestämmelser i avfallsförordningen som reglerar t.ex. hanteringen av stallgödsel och växtrester i förhållande till andra bestämmelser och särskilt ABP-reglerna. Lämpliga förslag till förenklingar och förtydliganden av sådana bestämmelser ska lämnas.

I uppdraget ingår också att undersöka möjligheterna till förenklingar med avseende på prövning av anläggningar för biogasproduktion där stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning är tänkt att användas som substrat.

Utredaren ska också pröva om det finns behov av ett samlat register över djurhållande verksamheter som har tillstånd. I prövningen ingår även att belysa om alla eller enbart vissa individuella villkor i tillstånd och villkor som finns angivna för anmälningspliktiga djurhållande verksamheter kan behöva registreras. Om ett sådant behov bedöms finnas ska utredaren analysera hur ett sådant register kan utformas, förvaltas och vem som bör ha tillgång till de uppgifter som finns registrerade samt vid behov föreslå författningsändringar. Kostnaderna för ett sådant register och för årlig upprätthållande av aktuell information ska beräknas. Likaledes bör fördelarna men också nackdelarna med ett register beskrivas.

Utredaren ska beakta relevant EU-rätt och lagstiftningen i andra länder i vårt närområde och särskilt i Danmark och England vid utformandet av förslagen.

Utredaren bör beakta tidigare utredningar med relevans för uppdraget. Särskilt bör utredaren beakta vad som framkommer i utredningen *Reglering av industriutsläpp*.

Inkonsekvenser i lagstiftningen som uppmärksammas men som inte omfattas av uppdraget bör lyftas fram av utredaren.

Konsekvensbeskrivning

En bedömning av konsekvenserna för miljön av de förslag som lämnas ska göras. Bedömningen ska särskilt omfatta eventuella effekter för att uppnå miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Vidare ska bedömningen beakta de miljökvalitetsnormer som följer av förordningen (2004:60) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Därtill ska samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser redovisas liksom förslagets innebörd med avseende på förenkling för verksamheterna. En bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för enskilda och näringslivet

ska göras liksom vilken påverkan förslagen har för konkurrenskraften på EU:s inre marknad.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska rapporteras efter samråd med Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Övriga berörda t.ex. lantbruksnäringen, några länsstyrelser och kommuner med relevans för uppdraget samt miljöorganisationer ska hållas informerade om utredarens arbete samt ges tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 oktober 2012.

(Landsbygdsdepartementet)