

Djurhållning och miljö

– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel

*Betänkande av Utredningen om miljöbestämmelser
för jordbruksföretag och djurhållning*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:5

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23881-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Landsbyggsdepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 9 juni 2011 (dir. 2011:49) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor kopplade till stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i annan djurhållande verksamhet, såsom bestämmelser om hantering, individuell prövning av djurhållning och biogasanläggningar på gårdsnivå samt behovet av samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter.

Den 1 juli 2011 förordnades den tidigare överdirektören Christina Huhtasaari som särskild utredare för detta uppdrag.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 6 oktober 2011 ämnesrådet Ingrid Svedinger, Landsbyggsdepartementet, departementssekreteraren Conny Öhman, Landsbyggsdepartementet, departementssekreteraren Anna Josefsson, Miljödepartementet, departementssekreteraren Björn Telenius, Näringsdepartementet, enhetschefen Tobias Olsson, Jordbruksverket, enhetschefen Kajsa Berggren, Havs- och vattenmyndigheten, avdelningsdirektören Arne Joelsson, Länsstyrelsen i Hallands län, handläggaren Nils Alesund, Sveriges Kommuner och Landsting, hovrättsrådet Roger Wikström, Mark- och miljööverdomstolen, jur.kand. Ulf Wickström, Lantbrukarnas Riksförbund och sakkunnige Emelie Hansson, Svenska Naturskyddsföreningen. Som experter i utredningen förordnades även departementssekreteraren Roger Sedin, Miljödepartementet, miljöjuristen Sofia Hedelius Bruu, Naturvårdsverket och docenten i miljö rätt Charlotta Zetterberg, Uppsala universitet fr.o.m. den 6 oktober 2011.

Björn Telenius och Tobias Olsson entledigades med verkan fr.o.m. den 16 mars 2012. Samma dag förordnades kanslirådet Sven-Olov Ericson, Näringsdepartementet och agronomen Mona Strandmark, Jordbruksverket som experter i utredningen. Roger

Sedin entledigades med verkan fr.o.m. den 15 juni 2012 och i stället förordnades kanslirådet Jerker Forssell, Miljödepartementet, som expert i utredningen.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 15 augusti 2011 verksjuristen Ida Lindblad Hammar. Kammarrätts-assessorn Mattias Henriksson var anställd som sekreterare under tiden den 1 januari–31 mars 2012. Därutöver har agronomen Stig Widell biträtt utredningen avseende avsnitten om animaliska biprodukter.

Ett särskilt yttrande har lämnats av Arne Joelsson.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 2013

Christina Huhtasaari

/Ida Lindblad Hammar

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	19
Författningsförslag	33
1 Utredningens uppdrag och arbete	47
1.1 Utredningens uppdrag.....	47
1.2 Utredningens arbete.....	47
2 Kartläggning och analys av regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter	49
2.1 Uppdraget och omfattningen av kartläggningen.....	49
2.1.1 Uppdraget.....	49
2.1.2 Omfattning och avgränsning av kartläggningen.....	50
2.2 Internationella krav och åtaganden.....	51
2.2.1 Luftvårdskonventionen med Göteborgsprotokollet och EU:s utsläppstakdirektiv.....	51
2.2.2 Helsingforskonventionen.....	53
2.2.3 Oskar-konventionen.....	55
2.2.4 Havsmiljödirektivet.....	56
2.2.5 Nitratdirektivet.....	57
2.2.6 Ramdirektivet för vatten.....	59
2.2.7 Ramdirektivet för avfall.....	64
2.2.8 EU-förordningarna om animaliska biprodukter.....	65
2.2.9 Den gemensamma jordbrukspolitiken.....	67

2.3	Kartläggning av regelverket	69
2.3.1	Vad avses med stallgödsel och andra biologiska produkter?	69
2.3.2	Miljöbalken och miljömålssystemet	74
2.3.3	Generella föreskrifter och allmänna råd om lagring	81
2.3.4	Generella föreskrifter och allmänna råd om begränsning av den mängd som får tillföras	86
2.3.5	Generella föreskrifter och allmänna råd om spridning	87
2.3.6	Generella föreskrifter om transport.....	91
2.3.7	Ytterligare generella föreskrifter och allmänna råd om olägenheter för människors hälsa.....	93
2.3.8	Regler om EU-stöd och om certifierad ekologisk produktion.....	95
2.3.9	Exempel på att även annat än regler kan påverka hanteringen.....	96
2.4	Resultatet av kartläggningen.....	98
2.4.1	Överlappningar och luckor	98
2.4.2	Stallgödsel från hästar och andra djur utanför jordbruksföretag samt på rena växtodlingsföretag ...	106
2.4.3	Överensstämmelse med internationella krav och åtaganden	116
2.4.4	Andra förbättringsförslag och reflektioner	125
2.5	Ändamålsenligheten med regleringen av olägenheter	127
2.5.1	Frågeställning	127
2.5.2	Lokala och områdesspecifika föreskrifter	127
2.5.3	Alternativ till lokala och områdesspecifika föreskrifter.....	128
2.5.4	Det är ändamålsenligt med en möjlighet till lokala och områdesspecifika föreskrifter.....	129
2.6	Avfallsförordningens förhållande till reglerna om animaliska biprodukter och andra regler.....	129
2.6.1	När är stallgödsel och andra biologiska produkter avfall?	129
2.6.2	Finns det något tillämpligt undantag från avfallsförordningen?	135
2.6.3	Vad får en klassificering som avfall för följder?	139
2.6.4	Vilka överlappningar finns och vad gäller då?	140

2.6.5	Finns det möjlighet till förenklingar eller förtydliganden?	142
2.7	Utredningens förslag	143
2.7.1	Samordnad och riktad tillsyn av hästhållning	143
2.7.2	Samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket.....	145
2.7.3	Möjlighet till nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter.....	146
2.7.4	Vägledning om regler om animaliska biprodukter ...	149
2.7.5	Vägledning om regler om avfall	150
2.8	Konsekvenser	151
2.8.1	Konsekvenser för miljön.....	153
2.8.2	Konsekvenser för staten och kommuner	154
2.8.3	Konsekvenser för enskilda och näringslivet.....	157
2.8.4	Konsekvenser för samhället i övrigt	159
2.8.5	Konsekvenser för konkurrenskraften på EU:s inre marknad	159
2.8.6	Sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna.....	159
3	Generella föreskrifter kompletteras av individuell prövning av djurhållande verksamheter	161
3.1	Uppdraget.....	161
3.2	Internationella krav och åtaganden.....	162
3.2.1	Helsingforskonventionen	162
3.2.2	Direktiven om industriutsläpp (IPPC och IED)	163
3.2.3	Direktivet om miljökonsekvensbedömning (MKB)	174
3.3	Gällande svensk rätt.....	176
3.3.1	Tillstånd.....	176
3.3.2	Anmälan	185
3.3.3	Tillsyn.....	188
3.3.4	Generella föreskrifter	192
3.4	Statistik om djurhållande verksamheter	198

3.5	Administrativ börda och målet att förenkla för företag	199
3.6	Genomgång av beslut av miljöprövningsdelegationer och kommuner	201
3.6.1	Tidigare genomgångar av tillståndsbeslut.....	201
3.6.2	Utredningens genomgång av beslut.....	202
3.7	Möjliga teoretiska förändringar.....	210
3.7.1	Utgångspunkter	210
3.7.2	Problembild.....	211
3.7.3	Olika styrmedel.....	211
3.7.4	Bör tillstånds- och anmälningsplikten ändras?	216
3.7.5	Bör prövningen endast avse anläggningen för djurhållning eller även markanvändningen?	228
3.7.6	Vilka styrkor och svagheter finns med generella föreskrifter och när kan de vara lämpliga?.....	234
3.7.7	Bör miljökonsekvensbeskrivning endast krävas i de fall där det följer av EU-rätten?	241
3.7.8	Bör vägledning vid handläggning av tillstånd och anmälan öka?	245
3.7.9	Bör koncentration av prövningen ske till en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer?	246
3.8	Utredningens förslag.....	249
3.8.1	Områden som bör regleras i generella föreskrifter och allmänna råd	249
3.8.2	Ökad vägledning vid handläggning av tillstånd och anmälan.....	258
3.8.3	Koncentration av prövningen av tillstånd till djurhållande verksamhet.....	260
3.8.4	Ändrad hänvisning till MKB-direktivet i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	267
3.9	Konsekvenser.....	268
3.9.1	Konsekvenser för miljön	270
3.9.2	Konsekvenser för staten och kommuner.....	273
3.9.3	Konsekvenser för enskilda och näringslivet	278
3.9.4	Konsekvenser för samhället i övrigt	281
3.9.5	Konsekvenser för konkurrenskraften på EU:s inre marknad.....	281

3.9.6	Sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna.....	282
4	Prövning av biogasanläggningar på gårdsnivå	285
4.1	Uppdraget och avgränsningar	285
4.2	Bakgrund	286
4.2.1	Fakta om biogas.....	286
4.2.2	Statistik.....	287
4.2.3	Stöd till biogasanläggningar	288
4.3	Internationella krav och åtaganden.....	288
4.3.1	EU-förordningarna om animaliska biprodukter.....	288
4.3.2	Sevesodirektivet	289
4.3.3	Ramdirektivet för avfall.....	289
4.3.4	Direktiven om industriutsläpp (IPPC och IED)	290
4.3.5	Direktivet om miljökonsekvensbedömning (MKB)	291
4.4	Regelverk vid prövning av biogasanläggningar	292
4.4.1	Miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	292
4.4.2	Plan- och bygglagen.....	295
4.4.3	Lagen om brandfarliga och explosiva varor.....	295
4.4.4	EU-förordningarna om animaliska biprodukter.....	297
4.4.5	Ledning över annans fastighet	301
4.4.6	Prövningsförfarandet och relationen mellan biogasanläggning och djurhållning	302
4.5	Villkor i beslut om tillstånd enligt miljöbalken	305
4.6	Avgifter i samband med biogasanläggningar.....	307
4.6.1	Miljöbalken	307
4.6.2	Plan- och bygglagen.....	309
4.6.3	Lagen om brandfarliga och explosiva varor.....	309
4.6.4	EU-förordningarna om animaliska biprodukter.....	310
4.6.5	Årliga avgifter – exempel från tre företag	310
4.7	Problembild.....	311
4.7.1	Tidigare regeringsuppdrag	311
4.7.2	Biogasanläggning medför att djurhållningen blir tillståndspliktig	312

4.7.3	Stora skillnader i kostnad och tid mellan tillstånd och anmälan.....	312
4.7.4	Oklara kriterier för undantaget från hygieniseringskravet	312
4.7.5	Många instanser.....	313
4.7.6	Höga årliga avgifter.....	313
4.8	Möjliga teoretiska förändringar.....	313
4.8.1	Bör gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion höjas?.....	313
4.8.2	Bör informationen om biogasproduktion utan hygieniseringskrav förtydligas?	314
4.8.3	Bör generella föreskrifter ersätta individuell prövning?	314
4.8.4	Bör erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad främjas?	315
4.8.5	Bör en webbsida med samlad information om prövning av biogasanläggningar tas fram?	316
4.9	Utredningens förslag.....	317
4.9.1	Höj gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion	317
4.9.2	Tydligare information om animaliska biprodukter och utnyttja det nationella utrymmet	320
4.9.3	Främja erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad.....	324
4.10	Konsekvenser.....	326
4.10.1	Konsekvenser för miljön	327
4.10.2	Konsekvenser för staten och kommuner.....	328
4.10.3	Konsekvenser för enskilda och näringslivet	331
4.10.4	Konsekvenser för samhället i övrigt	334
4.10.5	Konsekvenser för konkurrenskraften på EU:s inre marknad.....	334
4.10.6	Sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna	335

5	Samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter	337
5.1	Uppdraget.....	337
5.2	Internationella krav och åtaganden.....	338
5.2.1	Inspiredirektivet	338
5.2.2	Landsbygdsförordningen	339
5.2.3	Direktivet om industriutsläpp (IED).....	340
5.3	Gällande svensk rätt.....	340
5.3.1	Geografisk miljöinformation	340
5.3.2	Landsbygdsprogrammet och vissa miljöersättningar.....	344
5.4	Jämförelse mellan villkor och miljöersättning	349
5.5	Svaghet med register över djurhållande verksamhet för administrativ kontroll.....	350
5.6	Utredningens förslag	352
5.6.1	Administrativ kontroll	352
5.6.2	Information till djurhållande företag.....	353
5.7	Konsekvenser	354
5.7.1	Konsekvenser för miljön.....	355
5.7.2	Konsekvenser för staten och kommuner	355
5.7.3	Konsekvenser för enskilda och näringslivet.....	357
5.7.4	Konsekvenser för samhället i övrigt	358
5.7.5	Konsekvenser för konkurrenskraften på EU:s inre marknad	358
5.7.6	Sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna.....	358
6	Internationell utblick till Danmark och England	361
6.1	Bakgrund	361
6.2	Danmark.....	362
6.2.1	Statistik om djurhållning och gödsel.....	362
6.2.2	Regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter	362
6.2.3	Prövning av djurhållande verksamheter	364
6.2.4	Prövning av biogasanläggningar på gårdsnivå.....	365

6.2.5	Samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter	366
6.3	England	366
6.3.1	Statistik om djurhållning och gödsel	366
6.3.2	Regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter.....	367
6.3.3	Prövning av djurhållande verksamheter.....	368
6.3.4	Prövning av biogasanläggningar på gårdsnivå	369
6.3.5	Samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter	370
6.4	Avslutande reflektion.....	370
7	Författningskommentar	371
7.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	371
	Särskilt yttrande.....	373
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2011:49	377
	Bilaga 2 Kommittédirektiv 2012:75	389
	Bilaga 3 Tabell – regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter	391
	Bilaga 4 Tabell – internationella konventioner	411

Förkortningar

BAT	Best available techniques, bästa tillgängliga teknik
EHEC	Enterohemorragisk Escherichia coli (tarmbakterier som kan infektera människor)
EJFLU	Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling
EUT	Europeiska unionens officiella tidning (tidigare EGT)
FN:s luftvårdskonvention	Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP)
GIS	Geografiska informationssystem
Göteborgsprotokollet	Protokollet om försurning, övergödning och marknära ozon till FN:s luftvårdskonvention
Förordning (EG) nr 1069/2009	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) (EGT L 300, 14.11.2009, s.1, Celex 32009R1069)

Förordning (EU) nr 142/2011	Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådet 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 (EUT L 54, 26.2.2011, s. 1, Celex 32011R0142)
Havsmiljödirektivet	Direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) (EUT L 164, 25.6.2008, s. 19, Celex 32008L0056)
Helsingforskonventionen	Konventionen om Östersjöområdets marina miljö
IAKS	EU-regelverket om det integrerade administrations- och kontrollsystemet (artikel 12-27 i 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 (EUT L 30, 31.1.2009, s. 16, Celex 32009R0073) och kommissionens förordning

(EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EGT L 316, 2.12.2009, s.65, Celex 32009R1122)

IED-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning), (EUT L 334, 17.12.2010, s. 17, Celex 32010L0075)

Inspiredirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire) (EUT L 108, 25.4.2007, s. 1, Celex 32007L0002)

IPPC-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version) (EUT L 24, 29.1.2008, s. 8, Celex 32008L0001)

Landsbygdsförordningen	Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EGT L 277, 21.10.2005, s.1, Celex 32005R1698)
MKB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kodifiering) (EUT L 26, 28.1.2012, s. 1, Celex 32011L0092)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Nitratdirektivet	Rådets direktiv av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 31.12.1991, s.1, Celex 31991L0676)
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (eng. <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
Ospar-konventionen	Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten
Ramdirektivet för avfall	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 22.11.2008, s. 3, Celex 32008L0098)

Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s.1, Celex 32000L0060)
Reach	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, (EUT L 396, 30.12.2006, s. 1)
REG	Rättfallssamling från Europeiska unionens domstol och förstainstansrätt
Sevesodirektivet	Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (EGT L 010, 14.1.1997, s.13, Celex 31996L0082)
TSE	Ett samlingsnamn för djursjukdomar som klassas som transmissibla spongiforma encefalopatier, (fritt översatt <i>överförbara svampliknande hjärnsjukdomar</i>)
VTEC	Verotoxinbildande E.coli (stammar av tarmbakterien E.coli som kan producera giftet verotoxin)

Sammanfattning

Kartläggning och analys av regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter

Kartläggning av regelverket

Utredningen har i uppdrag att kartlägga 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 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 av om dessa uppstår på ett jordbruksföretag eller vid en annan verksamhet.

Utredningens kartläggning omfattar dels internationella krav och åtaganden i form konventioner och EU-rätt, dels nationell lagstiftning inom området.

Få konkreta överlappningar, men en upplevelse av överlappningar finns

Vid genomgången av regelverket har få överlappningar konstaterats. Sådana finns när det gäller fosforinnehåll i avloppsslam, olägenheter för människors hälsa, avfall och transport samt dokumentation vid spridning av stallgödsel. Av dessa torde endast begränsning av fosfortillförseln via avloppsslam utgöra ett problem i praktiken. Naturvårdsverket gör för närvarande en översyn av avloppsslamsreglerna enligt ett regeringsuppdrag och överlappningen av regler kring fosfortillförsel bör rymmas inom ramen för översynen.

Risk för överlappningar finns inom områden där regler kan utfärdas på olika nivåer. Reglerna innebär ofta olika grad av konkretisering, där de lokala reglerna preciserar de nationella. Reglerna kan även innehålla liknande krav. Exempelvis kan regler om spridning finnas i både lokala och områdesspecifika föreskrifter. Det ställer krav på länsstyrelsen och kommunen att se till att föreskrifter inte utfärdas om sådant som redan är reglerat nationellt. Vidare kan olika branschriktlinjer och möjligheten till certifiering i olika system medföra att jordbrukare upplever att det finns överlappande regler. Det är dock inte fråga om några egentliga överlappningar, eftersom kraven från branschen är frivilliga system som jordbrukaren väljer att tillämpa. Reglerna kan även ha olika syften och utfärdas av olika myndigheter, vilket kan bidra till en upplevelse av att överlappningar finns.

Få luckor

Utredningen har analyserat de svenska reglernas överensstämmelse med internationella krav och åtaganden i syfte att se om det finns luckor i de svenska reglerna. De internationella krav och åtaganden som rör hanteringen av stallgödsel och andra biologiska produkter finns främst i det s.k. Göteborgsprotokollet till FN:s luftvårskonvention, i bilaga III till Helsingforskonventionen och i EU:s nitratdirektiv. När det gäller Göteborgsprotokollet anser utredningen att några ändringar inte bör göras i dagsläget, utan istället bör de nya de s.k. BAT-slutsatserna och en eventuell revision av bilagan till protokollet avvaktas. Utredningen bedömer att Sverige uppfyller syftet med kraven i Helsingforskonventionen, även om reglerna till sin ordalydelse inte i alla delar överensstämmer med konventionen. Sverige lever också upp till kraven på åtgärdsprogram i nitratdirektivet och uppfyller syftet med kraven på riktlinjer för god jordbrukssed.

De luckor som har identifierats i den nationella lagstiftningen gäller lagring och spridning av rötrest samt stallgödsel från hästar och andra djur utanför jordbruksföretag och rena växtodlingsföretag. Utredningen föreslår att Jordbruksverket ges i uppdrag att ta fram generella föreskrifter om krav på täckning av rötrester, dokumentation vid bortförsel av rötrest samt krav på nedmyllning och metoder för spridning av rötrest i vissa områden, se avsnittet *Generella föreskrifter kompletteras av individuell prövning* nedan.

Stallgödsel utan koppling till jordbruksföretag omfattas inte av de specifika reglerna om miljöhänsyn i jordbruket men däremot av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Utredningen har främst undersökt om djurslagen häst och mink bör omfattas av de specifika reglerna. Minkhållningen är dock relativt liten och lokaliserad till ett fåtal områden, varför utredningen anser att negativ miljöpåverkan av sådan gödsel effektivast åtgärdas med hjälp av tillsyn och individuell prövning. När det gäller hästhållning rör det sig om ett stort och ökande antal hästar som är fördelade på ett stort antal platser, vars potentiellt negativa påverkan på miljön inte bör förringas. Hästhållningens påverkan på miljön beror på lokalisering, typ av hästhållning och vilken typ av gödselhantering som finns. De främsta miljöproblemen med gödsel från hästhållning är enligt utredningens mening växtnäring förluster och jorderosion från upptrampade rasthagar vid vattendrag och olämpligt placerade stukor. Utredningens slutsats är att man även fortsättningsvis bör komma till rätta med eventuella miljöproblem genom tillsyn utifrån de allmänna hänsynsreglerna, samtidigt som länsstyrelsen bör ge hög prioritet åt samordnad och riktad tillsyn av gödselhantering vid hästhållning i länet, framför allt i områden där risken för miljöproblem bedöms vara som störst.

Beträffande luckan avseende jordbruksföretag med enbart växtodling anser utredningen att det går att komma till rätta med eventuella brister vid lagring genom tillsyn.

Övriga reflektioner och möjliga förenklingar

Utredningen har noterat att samrådsskyldigheten för Jordbruksverket vid framtagandet av föreskrifter enligt 10 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket inte har uppdaterats till följd av att Havs- och vattenmyndigheten har bildats.

Utredningen har vid kartläggningen funnit att de nationella möjligheterna att ge undantag från EU:s regler om animaliska biprodukter för insamling, transport och märkning inte utnyttjas fullt ut. Det kan även konstateras att reglerna om animaliska biprodukter är komplicerade och regelverket är svårläst.

Ändamålsenligheten med regleringen av olägenheter

Utredningen ska vidare göra en analys avseende ändamålsenligheten med nuvarande regleringar av frågor som omfattar olägenheter från jordbruksföretag och djurhållning. Sådana regler finns ofta i lokala och områdesspecifika föreskrifter. Risken för överlappningar ökar med antalet nivåer reglerna finns på, dvs. lokala, områdesspecifika och nationella föreskrifter. Den ökar även med antalet instanser som utfärdar föreskrifter. Ett alternativ till lokala och områdesspecifika föreskrifter kan vara föreskrifter på nationell nivå. Risken är dock att dessa inte blir ändamålsenliga i hela landet. Det går även att reglera olägenheter vid provning av tillstånd och anmälan vid djurhållande verksamhet samt att fånga upp eventuella olägenheter i samband med tillsyn. Utredningen anser dock att den nuvarande regleringen med möjlighet till lokala och områdesspecifika föreskrifter är ändamålsenlig, eftersom det ökar möjligheten till förutsägbarhet och likabehandling inom ett område och innebär att hänsyn till de lokala förhållandena tas.

Avfallsförordningens förhållande till reglerna om animaliska biprodukter och andra regler

Utredningen ska även analysera bestämmelser i avfallsförordningen som reglerar t.ex. hanteringen av stallgödsel och växtrester i förhållande till andra bestämmelser och särskilt reglerna om animaliska biprodukter. Lämpliga förslag till förenklingar och förtydliganden av sådana bestämmelser ska lämnas.

Definitionen av avfall innebär att en bedömning av innehavarens syften och skyldigheter måste göras i varje enskilt fall för att kunna bedöma om stallgödsel och andra biologiska produkter är avfall eller inte. Reglerna om biprodukter, när avfall upphör att vara avfall samt undantagen från avfallsförordningen är till hjälp vid bedömningen. Först måste man ta ställning till om stallgödseln eller andra biologiska produkter i det aktuella fallet är en produkt eller en restprodukt. Om det rör sig om en restprodukt får man därefter bedöma om det är en biprodukt eller avfall. Om det är avfall får man gå vidare och se om undantagen i avfallsförordningen för animaliska biprodukter, för naturligt material från jord- eller skogsbruk eller för djurkroppar är tillämpliga. I så fall ska förordningen inte tillämpas. I betänkandet behandlas utredningens

syn på när reglerna om biprodukter och undantagen kan tänkas vara tillämpliga. När stallgödsel och andra biologiska produkter anses vara avfall får det till följd att avfallsreglerna blir tillämpliga och det får även betydelse vid klassificeringen av miljöfarlig verksamhet.

De överlappningar som finns i regelverken om avfall respektive animaliska biprodukter gäller transport av farligt avfall. Animaliska biprodukter utgör farligt avfall i mycket begränsad utsträckning, varför det sällan torde uppkomma problem i praktiken. Om konflikter uppstår mellan regelverken får vanliga juridiska tolkningsmetoder användas, vilket resulterar i att reglerna om animaliska biprodukter borde gå före reglerna om avfall.

Utredningens förslag

Samordnad och riktad tillsyn av hästhållning

Utredningen anser att det effektivaste sättet att motverka negativ miljöpåverkan vid hästhållning är att bedriva tillsyn. Utredningen föreslår att länsstyrelsen bör ge hög prioritet åt samordnad och riktad tillsyn av gödselhantering vid hästhållning i länet, framför allt i områden där risken för miljöproblem bedöms vara som störst. Det kan t.ex. vara omfattande tätortsnära hästhållning eller hästhållning i närheten av vattendrag som riskerar att inte nå god ekologisk status. Vidare bör ett krav på återrapportering av erfarenheter av den samordnade och riktade tillsynen efter två år införas i regleringsbrevet för länsstyrelsen. Återrapporteringen bör ligga till grund för en framtida bedömning om den riktade och samordnade tillsynen utgör en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med negativ miljöpåverkan vid hästhållning eller om generella föreskrifter för hästhållning behöver utarbetas.

Samråds skyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket

Utredningen föreslår att bemyndigandet för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om spridning av gödsel och begränsning av antalet djur i ett jordbruk i 10 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket bör kompletteras med att samråd även ska ske med Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten bildades den 1

juli 2011 och i samband med det gick största delen av Naturvårdsverkets havs- och vattenarbete över dit. Utredningen anser att Jordbruksverkets föreskrifter är av sådan vikt för de vattenrelaterade frågorna att samråd även bör ske med Havs- och vattenmyndigheten.

Vägledning om reglerna om animaliska biprodukter och möjlighet till nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet

Reglerna om animaliska biprodukter är komplicerade och regelverket är svårläst. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att öka sin vägledning om de regler om animaliska biprodukter som är relevanta för hantering av naturgödsel och andra animaliska biprodukter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och kan användas som växtnäring. Utredningen föreslår även att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att göra en översyn av undantaget från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av naturgödsel för att se om undantaget även bör omfatta reglerna om fordon och behållare samt märkning. Utredningen anser vidare att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att se över möjligheten att, med bibehållen möjlighet till smittspårning, utsträcka undantaget till att gälla alla naturgödselanvändare och även bearbetad naturgödsel. Jordbruksverket bör dessutom ges i uppdrag att undersöka andra möjligheter till förenklingar för företagen.

Vägledning om reglerna om avfall

Slutligen kan konstateras att även regelverket om avfall är komplext. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket, efter samråd med Naturvårdsverket, bör ges i uppdrag att ta fram en vägledning om de regler om avfall som är relevanta för hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och kan användas som växtnäring.

Generella föreskrifter kompletteras av individuell prövning av djurhållande verksamheter

Generella föreskrifter

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska analysera vilka för- och nackdelar som finns med generella bestämmelser i föreskrifter respektive individuell prövning. Analysen ska även innefatta inom vilka specifika områden generella bestämmelser kan vara lämpliga och lämna förslag på avgränsningen av dessa specifika områden.

Utredningen beskriver styrkor och svagheter med generella föreskrifter jämfört med villkor/förelägganden i beslut om djurhållning. Styrkor med föreskrifter är bl.a. att förutsägbarheten och enhetligheten ökar, att räckvidden är stor, att kostnaderna för prövning blir lägre, att befintliga resurser kan utnyttjas bättre inom miljöskyddsarbetet, att framtagandet av myndighetsföreskrifter är kvalitetssäkrat samt att det ger ett snabbare genomslag av nationella miljökrav och EU-lagstiftning. Svagheter består bl.a. i att det är svårt att ställa ändamålsenliga krav, särskilt beträffande olägenheter, att undantagsmöjlighet krävs och att sakägare inte kan få sina intressen prövade.

Mot bakgrund av att omfattande föreskrifter redan finns inom området har utredningen endast identifierat några få områden där ytterligare generella föreskrifter kan vara lämpliga.

Individuell prövning

Av utredningens direktiv framgår även att möjligheterna att utveckla och förbättra de nationella regelverk som gäller för större djuranläggningar ska utredas. Utredningen 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. Utredningens direktiv ger även möjlighet att föreslå andra förändringar som säkerställer ett korrekt genomförande av EU-direktiv, ett högt miljöskydd samt kan bidra till förenklingar.

Utredningen beskriver dels internationella krav och åtaganden i form av konventioner och EU-rätt, dels nationell lagstiftning inom området.

Utredningen har gjort en genomgång av tillståndsbeslut om djurhållning från åtta miljöprövningsdelegationer samt ett antal kommuner för perioden 2008–2011. Beslutsgenomgången visar tydligt att innehållet i villkoren är snarlika inom länet, men skiljer sig i hög utsträckning mellan länen. De ter sig snarast som länsvisa generella föreskrifter än individuellt utformade villkor. Villkoren är oftast lika oavsett om verksamheten ligger inom eller utanför känsligt område. Det är även vanligt att allmänna råd görs bindande genom villkor i besluten. Vidare ställs i vissa fall krav på verksamhetsutövarna utan tydlig motivering. Det förekommer också att villkor om begränsning av fosfortillförsel fastställs, trots att det vetenskapliga underlaget visar att utlakningsproblematiken är komplex. Genomgången har även visat att vissa län ställer strängare krav än andra. Få ärenden överklagas vilket gör att antalet vägledande domar är litet. Slutligen kan konstateras att handläggningstiderna är långa. Endast cirka hälften av tillståndsärendena beslutades inom ett år från att ansökan kommit in och 15 procent tog längre tid än två år. Anmälningens ärendena har betydligt kortare handläggningstider. Utredningen har även konstaterat att verksamhetsutövarna uppfattar att ett tillstånd ger en större trygghet än beslut i ett anmälningens ärende. Prövning av lokaliseringen är särskilt värdefull för att undvika framtida konflikter med närboende.

Möjliga teoretiska förändringar som övervägts

Utredningen har utifrån den problembild som identifierats beskrivit ett antal teoretiskt möjliga förändringar. Utredningen har således prövat möjligheten att ändra tillståndsprövningen till att endast omfatta anläggningar för fjäderfä och svin enligt de s.k. IPPC-/IED-direktiven, att ändra gränsen för antal djurenheter i tillståndsplikten för nötkreatur, hästar och minkar respektive anmälningens plikten samt att prövningen endast ska omfatta anläggningen och inte markanvändningen. Utredningen har dock funnit det olämpligt i dagsläget att göra ändringar bl.a. till följd av pågående arbete på EU-nivån, främst avseende om nötkreatur ska komma att omfattas av EU-reglerna, Helsingforskonventionens krav och miljöbalkens systematik.

Utredningen har även undersökt möjligheter att förenkla och förkorta prövningsprocessen beträffande när miljökonsekvensbeskrivning ska krävas. Utredningen anser att en miljökonsekvens-

beskrivning alltid bör krävas vid prövning av tillstånd till djurhållning av fjäderfä och svin enligt IPPC-/IED-direktiven. Däremot anser utredningen att en bedömning bör göras från fall till fall vid prövning av tillstånd till nötkreatur, hästar och minkar mot bakgrund av att olika typer av djurhållning kan ha olika miljöpåverkan, t.ex. uppfödning av ungtjurar på stall och mjölkkor. När det gäller anmälningspliktig verksamhet anser utredningen att miljökonsekvensbeskrivning endast bör krävas i de fall det finns en betydande miljöpåverkan och verksamhetsutövaren har förelagts att ansöka om tillstånd. Utredningen föreslår dock inte någon ändring eftersom det pågår ett arbete inom Regeringskansliet om när miljökonsekvensbeskrivningar ska krävas och vilket underlag som ska krävas i övriga fall.

Utredningens förslag

Områden som bör regleras i generella föreskrifter och allmänna råd

Utredningen föreslår, baserat på analysen av kartläggningen av regelverket, att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att ta fram generella föreskrifter om krav på täckning av lagringsbehållare för rötrest, dokumentation vid bortförsl av rötrest samt krav på nedmyllning och metoder för spridning av rötrest i vissa områden. För att Jordbruksverkets bemyndigande att meddela föreskrifter även ska omfatta biogasanläggningar som finns utanför jordbruksföretag föreslås att ett nytt bemyndigande, grundat på 9 kap. 5 § miljöbalken, införs i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Utredningen föreslår även att det i 1 § ska anges med stöd av vilket bemyndigande de olika paragraferna i förordningen har utfärdats. För att föreskrifter om täckning av stallgödsel och rötrest ska ha samma straffskala föreslår utredningen att en ny punkt införs i 29 kap. 9 § miljöbalken så att även brott mot föreskrifter om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogasanläggning ska leda till böter.

Utredningen föreslår även att Jordbruksverket ska ges i uppdrag att ta fram allmänna råd till försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken om ytor som är hårt belastade av djur.

Ökad vägledning vid handläggning av tillstånd och anmälan

Utredningen föreslår att Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten bör ges i uppdrag att öka sin vägledning vid handläggning av tillstånd till och anmälan av djurhållande verksamheter. Utredningen anser att det är ett effektivt sätt att förkorta prövningsprocessen, öka kompetensen hos handläggare och främja en enhetlig rättstillämpning. Vägledningen bör ske efter samråd med Naturvårdsverket i frågor av principiell natur och större betydelse.

Koncentration av prövningen till fyra miljöprövningsdelegationer

Utredningen bedömer att en koncentration av prövningen av djurhållande verksamhet till ett färre antal miljöprövningsdelegationer skulle leda till en mer enhetlig rättstillämpning och effektivisera prövningen. Utredningen föreslår därför att prövningen av tillstånd till djurhållande verksamhet koncentreras till fyra miljöprövningsdelegationer, nämligen delegationerna vid länsstyrelserna i Skåne, Östergötlands, Västra Götalands respektive Dalarnas län. 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 koncentreras till dessa delegationer. Det bör noteras att det endast är beslutsfunktionen som koncentreras. Den sökande kommer liksom tidigare inledningsvis att vända sig till länsstyrelsen där verksamheten bedrivs eller kommer att bedrivas för samråd.

Utredningen anser inte att den nyligen genomförda koncentrationen till tolv delegationer kommer att innebära några större förbättringar avseende prövningen av djurhållande verksamheter eller behöver förhindra att ytterligare förändringar genomförs. Utredningen anser att det är lämpligt med en koncentration av dessa verksamheter eftersom det rör sig om ett relativt litet antal ärenden per år, anläggningarna är likartade ur ett miljöbelastningsperspektiv för respektive djurslag och det finns omfattande generella föreskrifter inom området. Det rör sig också om små företag med begränsade administrativa resurser och det är därför angeläget att prövningen blir så effektiv och förutsägbar som möjligt.

Utredningen anser vidare att en specialisering av miljöskunniga bör ske, så att det finns tillgång till miljöskunniga med

jordbrukskompetens vid de fyra föreslagna miljöprövningsdelegationerna. Syftet med ett system med specialiserade sakkunniga är att säkerställa att rätt kompetens finns inom delegationerna för att kunna göra en bedömning av vilka individuella villkor som behöver ställas utöver de generella före-skrifterna. Det ger också ökade förutsättningar för att verksamheterna bedöms på ett enhetligt sätt över hela landet.

Utredningen föreslår slutligen att ett återrapporteringskrav avseende handläggningstider för de ärenden som koncentreras ska införas i regleringsbrevet för länsstyrelsen. En utvärdering av den föreslagna koncentrationen bör göras efter fem år, då även BAT-slutsatsernas effekt kan utvärderas.

Prövning av biogasanläggningar på gårdsnivå

Utredningen har även i uppdrag att undersöka möjligheterna till förenklingar med avseende på prövning av anläggningar för biogasproduktion där stallgödsel och andra biologiska restprodukter från jordbruket eller djurhållande verksamheter används som substrat samt föreslå eventuella ändringar i nationella regelverk.

Utredningen beskriver dels internationella krav och åtaganden i form konventioner och EU-rätt, dels nationell lagstiftning inom området.

Många olika regelverk behöver beaktas

Utredningen har funnit att etablering av en biogasanläggning på gårdsnivå berörs av många olika regelverk och det kan vara svårt för en blivande verksamhetsutövare att överblicka de möjligheter och krav som finns inom området. En effekt av dagens gräns för gasproduktion är att en anmälningspliktig djurhållning kan bli tillståndspliktig även om enbart gårdens egen gödsel rötas i en biogasanläggning. Det är även en betydande skillnad i form av konsultkostnad för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning samt kalendertid om en biogasanläggning prövas som ett tillståndsärende eller ett anmälningsärende. Branschen har även framfört synpunkter på att informationen bör förtydligas om möjligheterna att röta stallgödsel från flera gårdar, att använda matavfall från storkök samt hur rötresten kan spridas. Lönsamheten för en biogasanläggning är omvitnat låg och de årliga avgifterna upplevs som väldigt höga.

Möjliga teoretiska förändringar som övervägts

Utredningen har gjort en översiktlig genomgång av villkor i tillståndsbeslut för att bedöma om det är lämpligt att utfärda föreskrifter för att underlätta eller ta bort den individuella prövningen. Utredningen anser inte att det är lämpligt i dagsläget eftersom det är en ny bransch där kunskap och erfarenhet fortfarande är under uppbyggnad.

Utredningen har även undersökt om en webbplats med samlad information om prövning av biogasanläggningar bör tas fram. Mot bakgrund av att en samlad webbplats redan finns på bioenergiportalen.se föreslår utredningen inte att en sådan ska tas fram, men anser att den information som finns på webbplatsen om prövningsförfarandet bör utvecklas.

Utredningens förslag*Höj gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion*

Översiktliga beräkningar visar att gränsen för anmälningspliktig biogasanläggning överskrids när all flytgödsel från cirka 230 mjölkkor inklusive rekrytering rötas. Det medför att även djurhållningen blir tillståndspliktig när en sådan biogasanläggning, som i princip är en integrerad del av gödselvårdsanläggningen, etableras. Gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion bör därför höjas och det bör även ges utrymme att till viss del använda energirikare substrat utöver gårdens flytgödsel. Det bör således ges utrymme för att ta emot begränsade mängder avfall (upp till 500 ton) inom ramen för ett anmälningsärende. Utredningen föreslår därför att gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion fördubblas och höjs till 300 000 kubikmeter gasformigt bränsle, i form av rågas, för anläggningar där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning.

Tydligare information om animaliska biprodukter och utnyttja det nationella utrymmet

Jordbruksverket har möjlighet att godkänna rötning av gödsel utan hygienisering av gödsel från den egna gården och gödsel från andra gårdar. Förutsättningen är att Jordbruksverket bedömer att samrötningen inte anses utgöra en risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar. Det är önskvärt att riskbedömningen, som görs i det enskilda fallet, förtydligas på ett mer generellt plan för att underlätta planeringen för presumtiva biogasproducenter. Det bör även tydliggöras i vilka situationer rötresten kan spridas på annan mark än egen areal. I djurtäta områden skulle detta kunna underlätta att finna ytterligare spridningsareal för gårdens gödsel. Jordbruksverket bör därför ges i uppdrag att förtydliga sin information om möjligheterna att använda animaliska biprodukter för biogasproduktion.

Främja erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad

I dagens landsbygdsprogram finns möjlighet att ge investeringsstöd till biogasanläggningar på gårdsnivå och det är därför rimligt att främja kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte hos de handläggare som hanterar investeringsstöd och miljöprövning av biogasanläggningar. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att främja erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad om biogasanläggningar på gårdsnivå.

Samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter

Utredningen ska pröva om det finns behov av ett samlat register över djurhållande verksamheter som har tillstånds- eller anmälningsplikt. I prövningen ingår även att belysa om alla eller enbart vissa individuella villkor i tillstånd och förelägganden som finns angivna för anmälningspliktiga djurhållande verksamheter kan behöva registreras. Om ett sådant behov bedöms finnas ska utredningen 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 årligt upprätthållande av aktuell information ska beräknas. Likaledes bör fördelarna, men också nackdelarna, med ett register beskrivas.

Likartade villkor i beslut om djurhållning och för miljöersättningar

Förutsättningen för att bevilja EU-stöd i form av miljöersättningar är att det är ett frivilligt åtagande och att åtagandet går längre än befintliga krav i lagstiftning eller beslut. Det finns därför behov av att kontrollera om villkor/förelägganden i beslut om djurhållning är liktydiga med insatser som kan beviljas stöd inom ramen för landsbygdsprogrammet. Denna administrativa kontroll krävs enligt EU-reglerna. Det gäller främst åtgärderna *Minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark* och *Miljöskyddsåtgärder*. Utredningen har vid en jämförelse mellan insatser som kan beviljas miljöersättning och hur villkoren/föreläggandena kan vara utformade funnit likheter, men även att det är ineffektivt att registrera vissa eller samtliga villkor/förelägganden. Varje ärende måste ändå granskas manuellt, eftersom lydelsena inte är identiska med kraven för miljöersättningarna. Utredningen föreslår därför inte att ett samlat register över beslut om djurhållning ska upprättas, eftersom kontrollbehovet inte bör lösas den vägen. Utredningen går således inte vidare i analysen av ett samlat register över beslut om djurhållning.

Utredningens förslag

Administrativ kontroll och information

Mot bakgrund av likheterna mellan villkor/föreläggande i beslut om djurhållande verksamhet och vissa miljöersättningar föreslår utredningen att Jordbruksverket ges i uppdrag att tydliggöra i sina föreskrifter och i handläggarstödet att länsstyrelsens administrativa kontroll även innefattar kontroll av beslut om djurhållning för tillämpliga miljöersättningar. Jordbruksverket bör även tillhandahålla underlag för att underlätta den administrativa kontrollen.

Slutligen bör Jordbruksverket ges i uppdrag att på lämpligt sätt uppmärksamma djurhållande företag på vikten av att kontrollera villkor/förelägganden i beslut om djurhållning före ansökan om miljöersättning.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

9 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogasanläggning som en myndighet, efter regeringens bemyndigande, har meddelat med stöd av 9 kap. 5 §,

3. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en

myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är fram-

myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

4. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

5. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

6. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

7. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

8. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är fram-

ställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

9. bryter mot en föreskrift om innehållsförteckning eller märkning av kosmetiska och hygieniska produkter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 19 § 1,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 21 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket om förbud att ta befattning med en avfallstransport, genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

13. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § första

ställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

9. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

10. bryter mot en föreskrift om innehållsförteckning eller märkning av kosmetiska och hygieniska produkter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 19 § 1,

11. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

12. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

13. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 21 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 21 § andra stycket om förbud att ta befattning med en avfallstransport, genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

14. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 25 § första

stycket 2 genom att för borttransport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport, eller

14.i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandeltillstånd som krävs enligt artikeln.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

stycket 2 genom att för borttransport lämna annat avfall än hushållsavfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport, eller

15.i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandeltillstånd som krävs enligt artikeln.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket

dels att 1 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna förordning gäller miljöhänsyn i jordbruket enligt 12 kap. miljöbalken.

1 §

Denna förordning är meddelad
1. *med stöd av 12 kap. 9 § miljöbalken i fråga om 3 §,*
2. *med stöd av 12 kap. 8 § miljöbalken i fråga om 4 §,*
3. *med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken i fråga om 5–7 och 9–11 §§,*
4. *med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken i fråga om 9 a §, och*
5. *i övrigt med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.*

9 a §

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogasanläggning om huvuddelen av materialet består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning. Det gäller oavsett om lagringsbehållaren finns på ett jordbruksföretag eller inte.

10 §

Jordbruksverket får efter samråd med Naturvårdsverket meddela sådana föreskrifter som avses i 12 kap. 10 § miljöbalken om

1. försiktighetsmått för gödselhantering när det gäller spridning av gödsel, och

2. begränsning av antalet djur i ett jordbruk för jordbruksföretag med fler än tio djur-enheter.

Jordbruksverket får, efter samråd med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, meddela sådana föreskrifter som avses i 12 kap. 10 § miljöbalken om

1. försiktighetsmått för gödselhantering när det gäller spridning av gödsel, och

2. begränsning av antalet djur i ett jordbruk för jordbruksföretag med fler än tio djur-enheter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Härigenom föreskrivs att 6–18 §§ förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Stockholms län omfattar Stockholms och Gotlands län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Stockholms län omfattar Stockholms och Gotlands län.

Inom prövningsområdet ska dock inte sådana ärenden som anges i 8 § andra stycket prövas.

7 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Uppsala län omfattar Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Uppsala län omfattar Uppsala, Västmanlands och Södermanlands län.

Inom prövningsområdet ska dock inte sådana ärenden som anges i 8 § andra stycket prövas.

8 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Östergötlands län omfattar Östergötlands och Jönköpings län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Östergötlands län omfattar Östergötlands och Jönköpings län.

I ärenden om djurhållande verksamhet och biogasanläggningar, där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från

jordbruksverksamhet och djurhållning, omfattar dock provningsområdet även de områden som anges i 6 och 7 §§.

9 §

Prövningsområdet för Miljöprovningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Kalmar län omfattar Kalmar och Kronobergs län.

Prövningsområdet för Miljöprovningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Kalmar län omfattar Kalmar och Kronobergs län.

Inom provningsområdet ska dock inte sådana ärenden som anges i 10 § andra stycket prövas.

10 §

Prövningsområdet för Miljöprovningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne län omfattar Skåne och Blekinge län.

Prövningsområdet för Miljöprovningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Skåne län omfattar Skåne och Blekinge län.

I ärenden om djurhållande verksamhet och biogasanläggningar, där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning, omfattar dock provningsområdet även de områden som anges i 9 §.

11 §

Prövningsområdet för Miljöprovningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Hallands län omfattar Hallands län.

Prövningsområdet för Miljöprovningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Hallands län omfattar Hallands län.

Inom provningsområdet ska dock inte sådana ärenden som anges i 12 § andra stycket prövas.

12 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län omfattar Västra Götalands län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län omfattar Västra Götalands län.

I ärenden om djurhållande verksamhet och biogasanläggningar, där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning, omfattar dock prövningsområdet även de områden som anges i 11 och 13 §§.

13 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Örebro län omfattar Örebro och Värmlands län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Örebro län omfattar Örebro och Värmlands län.

Inom prövningsområdet ska dock inte sådana ärenden som anges i 12 § andra stycket prövas.

14 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Dalarnas län omfattar Dalarnas och Gävleborgs län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Dalarnas län omfattar Dalarnas och Gävleborgs län.

I ärenden om djurhållande verksamhet och biogasanläggningar, där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning, omfattar dock prövningsområdet även de områden som anges i 15, 16 och 17 §§.

15 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västernorrlands län omfattar Västernorrlands och Jämtlands län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västernorrlands län omfattar Västernorrlands och Jämtlands län.

Inom prövningsområdet ska dock inte sådana ärenden som anges i 14 § andra stycket prövas.

16 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västerbottens län omfattar Västerbottens län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västerbottens län omfattar Västerbottens län.

Inom prövningsområdet ska dock inte sådana ärenden som anges i 14 § andra stycket prövas.

17 §

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Norrbottens län omfattar Norrbottens län.

Prövningsområdet för Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Norrbottens län omfattar Norrbottens län.

Inom prövningsområdet ska dock inte sådana ärenden som anges i 14 § andra stycket prövas.

Miljöprövningsdelegationens sammansättning

18 §

När miljöprövningsdelegationen prövar ett ärende ska den bestå av en ordförande och en miljöakkunnig.

När miljöprövningsdelegationen prövar ett ärende ska den bestå av en ordförande och en miljöakkunnig.

Ordföranden ska vara lagfaren och ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och andra frågor

Ordföranden ska vara lagfaren och ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och andra frågor

som behandlas i miljöbalken.

Den miljöskunnige ska ha en teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och särskild erfarenhet av frågor om skydd för människors hälsa och miljön.

som behandlas i miljöbalken.

Den miljöskunnige ska ha en teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och särskild erfarenhet av frågor om skydd för människors hälsa och miljön. *I ärenden om djurhållande verksamhet ska den särskilda erfarenheten även avse jordbruksverksamhet.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilaga

Förteckning över verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga

AVDELNING 1
VERKSAMHETER

JORDBRUK M.M.

	Djurhållning m.m.
B e 85/337-1 96/61	B e 85/337-1 och 2 96/61
1.10 Anläggning för djurhållning med	1.10 Anläggning för djurhållning med
1. mer än 40 000 platser för fjäderfän,	1. mer än 40 000 platser för fjäderfän,
2. mer än 2 000 platser för slaktsvin som är tyngre än 30 kilogram och avsedda förproduktion (som slaktsvin räknas även obetäckta gyltor),	2. mer än 2 000 platser för slaktsvin som är tyngre än 30 kilogram och avsedda förproduktion (som slaktsvin räknas även obetäckta gyltor),
3. mer än 750 platser för suggor (som suggor räknas även betäckta gyltor), eller	3. mer än 750 platser för suggor (som suggor räknas även betäckta gyltor), eller
4. så många platser för fjäderfän, slaktsvin eller suggor att platserna tillsammans mot- svarar mer än 200 djurenheter definierade som i 1.20.	4. så många platser för fjäderfän, slaktsvin eller suggor att platserna tillsammans mot- svarar mer än 200 djurenheter definierade som i 1.20.

GASFORMIGA BRÄNSLEN, EL, VÄRME OCH KYLA

Gasformiga bränslen

B

40.10 Anläggning för framställning av mer än 150 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 23.10 eller 23.30.

C

40.20 Anläggning för framställning av gasformigt bränsle, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 23.10, 23.30 eller 40.10.

B

40.10 Anläggning för framställning av mer än 150 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 23.10 eller 23.30 *eller anmälningspliktigt enligt 40.21.*

C

40.20 Anläggning för framställning av gasformigt bränsle, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 23.10, 23.30, 40.10 *eller anmälningspliktigt enligt 40.21.*

40.21 Anläggning för framställning av mindre än 300 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag beskrivs i sin helhet i kommittédirektiven 2011:49 och 2012:75, se bilaga 1 och 2. Därutöver beskrivs uppdraget i korthet inledningsvis i de olika kapitlen.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen genomfördes under perioden sommaren 2011 till januari 2013. Under utredningens gång har sammanlagt nio expertmöten hållits med de 14 experter som utsetts.

Utredningen har även träffat olika aktörer för att få deras syn på de frågor som ingår i utredningens uppdrag. Utredningen har haft ett möte med representanter från länsstyrelserna i Hallands och Västra Götalands län, miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län samt Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Utredningen har även deltagit på ett seminarium hos Hushållningssällskapet i Kalmar om hantering av miljökonsekvensbeskrivningar och en konferens om jordbruket och vatten anordnad av Havs- och vattenmyndigheten. Dessutom har utredningen haft möte med företrädare för Lantbrukarnas riksförbund, som även anordnat ett studiebesök på en biogasanläggning i Skåne län. Vidare har utredningen besökt Hästnäringens nationella Stiftelse, som representerar de stora aktörerna inom svensk hästsektor samt ett mindre rid- och körsällskap. Därutöver har utredningen besökt Naturvårdverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges kommuner och landsting.

I enlighet med kommittédirektivet har samråd skett med Jordbruksverket och Naturvårdsverket.

Utredningen har också besökt NaturErhvervstyrelsen i Köpenhamn. På mötet deltog även representanter från Miljøstyrelsen och Fødevarestyrelsen. Utredningen har också besökt Department of Environment, Food and Rural Affairs i London

Utredningen har varit i kontakt med Industriutsläppsutredningen, Utredningen om statlig regional förvaltning, Utredningen om översyn av de statliga insatserna för dammsäkerhet, Utredningen om användningen av straffrätt och Avfallsutredningen. Beträffande redovisning av förslagets konsekvenser har kontakt tagits med Regelrådet.

Därutöver har ett antal privatpersoner tagit kontakt med utredningen rörande olika frågeställningar.

2 Kartläggning och analys av regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter

2.1 Uppdraget och omfattningen av kartläggningen

2.1.1 Uppdraget

I uppdraget anges att utredningen ska kartlägga 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 djurhållande verksamhet.

Utredningen ska vidare göra en analys avseende ändamålsenligheten med nuvarande regleringar av frågor som omfattar olägenheter från jordbruksföretag och djurhållning. Likaledes ska utredningen analysera bestämmelser i avfallsförordningen som reglerar t.ex. hanteringen av stallgödsel och växtrester i förhållande till andra bestämmelser och särskilt reglerna om animaliska biprodukter. Lämpliga förslag till förenklingar och förtydliganden av sådana bestämmelser ska lämnas.

Vid kartläggningen blev det tydligt att dessa frågor går in i varandra. Reglerna om olägenheter, avfall och animaliska biprodukter påverkar hanteringen och användningen av stallgödsel och andra biologiska produkter. Vi har därför valt att presentera dessa frågor samlat. Eftersom användning får anses ingå i begreppet hantering används fortsättningsvis endast begreppet hantering.

2.1.2 Omfattning och avgränsning av kartläggningen

Regler om stallgödsel och andra biologiska produkter finns i generella föreskrifter (lagar, förordningar och föreskrifter), men det finns även allmänna råd som talar om hur reglerna kan uppfyllas.

Nedan följer en översiktlig genomgång av de internationella krav och åtaganden som finns på området. Därefter görs en genomgång av de generella föreskrifter som är tillämpliga vid lagring, begränsning av den mängd som får tillföras, spridning och transport av stallgödsel och andra biologiska produkter samt för att förhindra olägenheter. I kartläggningen har även allmänna råd tagits med. För en mer detaljerad hänvisning till de generella föreskrifterna och de allmänna råden se tabellerna i bilaga 3–4.

När det gäller de föreskrifter som kommunerna och länsstyrelserna kan besluta om har bemyndigandena tagits med i tabellen i bilaga 3. Däremot har inte de materiella föreskrifterna tagits med eftersom en sådan kartläggning över hela landet blir för omfattande.

Det finns även regler om EU-stöd, dvs. direktstöd och miljöersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitikerna, som kan påverka hur stallgödsel och andra biologiska produkter får hanteras och användas. Det gäller även reglerna om ekologisk produktion. Dessa finns inte med i tabellen, men några exempel nämns i framställningen nedan. Det är regler som blir tillämpliga om jordbrukaren väljer att söka en viss typ av miljöersättning eller att certifiera sina produkter som ekologiska.

Även branschen har tagit fram riktlinjer som på olika sätt berör stallgödsel och andra biologiska produkter. Ett urval av sådana riktlinjer presenteras. Det är dock viktigt att ha i åtanke att det är frivilliga riktlinjer och inte bindande regler från det allmänna.

Kartläggningen har avgränsats till att avse de regler som riktar sig till jordbrukare och andra djurhållare och omfattar således inte regler som t.ex. riktar sig till avfallsanläggningar och anläggningar för tillverkning av jordprodukter.

Förbränning av stallgödsel och andra biologiska produkter behandlas endast i mycket begränsad omfattning och de särskilda reglerna om förbränning finns inte med i kartläggningen. Anledningen till det är att utredningen har fokuserat på regler som gäller för jordbrukare och andra djurhållare på gårdsnivå. I dagsläget förekommer förbränning av t.ex. stallgödsel lokalt på gården i

begränsad utsträckning. Utredningen har dock identifierat att regelverket försvårar sådan verksamhet, se avsnitt 2.4.4.

När det gäller särskilda regler om biogasanläggningar på gårdsnivå behandlas det i kap. 4.

Kartläggningen gäller stallgödsel och andra biologiska produkter. Vad som avses med detta begrepp och de begrepp som används i de olika regelverken behandlas nedan i avsnitt 2.3.1. Redan nu kan dock tydliggöras att uppdraget har avgränsats till att omfatta döda djur, såväl hela som delar av djur, som uppstått i djurhållande verksamhet när de används i gödningssyfte eller som substrat i biogasanläggningar. Kadaver i naturen faller således utanför kartläggningen.

2.2 Internationella krav och åtaganden

Det finns ett stort antal internationella krav och åtaganden som i olika avseenden berör stallgödsel och andra biologiska produkter. Det gäller såväl internationella konventioner som EU-direktiv och EU-förordningar. I detta kapitel redogörs för de viktigaste av dem i korthet och, i de fall kraven ska omsättas till nationell rätt, var de har införlivats i svensk rätt. De krav som mer direkt berör hanteringen av stallgödsel och biologiska produkter återfinns i tabellerna i bilaga 3–4 samt i redogörelsen för och analysen av kartläggningen.

2.2.1 Luftvårdskonventionen med Göteborgsprotokollet och EU:s utsläppstakdirektiv

Luftvårdskonventionen med Göteborgsprotokollet

I FN:s luftvårdskonvention, konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) åtar sig parterna att begränsa, förhindra och gradvis minska sina utsläpp och på så vis reducera de gränsöverskridande luftföroreningarna. Konventionen innebär ett politiskt och vetenskapligt samarbete, informationsutbyte och samarbete när det gäller övervakning.

Det är en regional konvention för Europa, USA, Kanada samt länderna i Kaukasus och Centralasien. Även EU har anslutit sig till konventionen, som undertecknades år 1979 och trädde i kraft år 1983.

Till konventionen hör åtta protokoll som specificerar mål och åtgärder för att minska utsläppen av olika typer av luftföroreningar. Sverige har ratificerat konventionen och samtliga protokoll.

Protokollet om förurning, övergödning och marknära ozon (Göteborgsprotokollet) undertecknades år 1999 och trädde i kraft år 2005. Det är det mest omfattande protokollet med nationella utsläppstak som ska nås för svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska ämnen och ammoniak. Protokollet reviderades i maj 2012, vilket lett till skärpta utsläppstak till år 2020 och att det tillkommit ett nytt tak för fina partiklar. För Sveriges del är utsläppstaken, som utgår från 2005 års statistik, följande.

Tabell 2.1 Sveriges utsläppstak

Förorening	Utsläppstak till år 2020 och framöver, i procent
Svaveldioxid	22
Kväveoxider	36
Ammoniak	15
Flyktiga organiska ämnen	25
Små partiklar	19

Enligt bilaga IX till protokollet ska varje land, utifrån sina förutsättningar, vidta följande åtgärder för begränsning av ammoniakutsläpp från källor inom jordbruket:

- Ta fram riktlinjer för god jordbrukssed när det gäller åtgärder för att minimera förluster av ammoniak från jordbruket.
- Vidta lämpliga åtgärder för att begränsa ammoniakavgången från ureabaserad mineralgödsel samt förbjuda användning av ammoniumkarbonat.
- Så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt införa teknik som minskar ammoniakavgången vid spridning av flytgödsel med minst 30 procent jämfört med referensteknik. Fastgödsel ska i möjligaste mån brukas ned inom 24 timmar.
- Införa teknik som minskar ammoniakavgången från stora svin- och fjäderfäanläggningar (2 000 slaktsvin, 750 suggor eller 40 000 fjäderfä) med minst 20 procent från stall (vid nybyggnation) och 40 procent från gödsellager jämfört med referensteknik.

Det har tagits fram ett vägledande dokument till protokollet (*Guidance document on control techniques for preventing and abating emissions on ammonia*, september 2007). I revisionen i maj 2012 sköts behovet av att ytterligare revidera bilaga IX på framtiden (artikel K.3 i *Draft decision on amending the text of and annexes II to IX to the Gothenburg Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone and addition of new annexes X and XI, ECE/EB.AIR/2012/L.2*). I vilken utsträckning Göteborgsprotokollet har genomförts i Sverige behandlas i avsnitt 2.4.3. Protokollet har även fått genomslag i EU-rätten genom bl.a. utsläppstakdirektivet.

EU:s utsläppstakdirektiv

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar fastställs utsläppstak till år 2010 för svaveldioxider, kväveoxider, flyktiga organiska kolväten, och ammoniak. Det sker i syfte att förbättra skyddet av miljön och människors hälsa mot skadliga effekter av dessa föroreningar.

Medlemsstaterna ska säkerställa att utsläppstaken inte överskrids under något år efter år 2010. Sverige har klarat sina åtagande till år 2010 när det gäller svaveldioxid, ammoniak och flyktiga organiska ämnen. För kväveoxider hamnade Sverige ovanför utsläppstaket år 2010 och klarade inte av att uppfylla sitt åtagande fullt ut. Beräkningar som har gjorts för år 2011 visar att Sverige redan då klarade av att nå utsläppstaket för kväveoxider (Sveriges nationella rapportering för Göteborgsprotokollet för 2011).

EU genomför nu en revision av direktivet till följd av det reviderade Göteborgsprotokollet.

2.2.2 Helsingforskonventionen

Konventionen om Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen) inrättades ursprungligen år 1974 och omarbetades år 1992. Omarbetningen trädde i kraft år 2000. Konventionen är tillämplig på alla svenska havsområden utom Skagerrak. Förutom Sverige deltar Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland och Ryska federationen. Även EU är med som part i samarbetet. En kommission (Helcom) har tillsatts för genomförandet av konventionen.

Målet med konventionen är dels att återställa miljön i Östersjöområdet, dels att bevara dess ekologiska balans. Grundläggande miljöprinciper såsom försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren ska betala samt att man ska använda bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis ingår.

Till konventionen hör bilagor med mer specifika regler om bl.a. kriterier för bästa miljöpraxis och bästa tillgängliga teknik samt kriterier och åtgärder mot föroreningar från landbaserade källor, bl.a. jordbruk.

Helcoms aktionsplan för Östersjön

En gemensam åtgärdsplan, Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan), beslutades år 2007 inom ramen för Helsingforskommissionen. Syftet med planen är att uppnå god miljöstatus i Östersjön till år 2021. Målet har fyra delmål: Östersjön opåverkad av övergödning, liv i Östersjön opåverkat av farliga ämnen, en gynnsam bevarandestatus av Östersjöns biologiska mångfald och miljövänlig sjöfart i Östersjön. Varje land presenterade nationella genomförandeplaner vid Helcoms ministermöte i maj 2010 och vid Helcoms ministermöte år 2013 ska planerna utvärderas för att se om ytterligare åtgärder behövs. För övergödning gäller att åtgärderna ska vara genomförda år 2016.

I Helcoms aktionsplan anges bl.a. preliminära beting för minskade utsläpp av kväve och fosfor till olika bassänger i Östersjön. Sveriges preliminära beting för kväve är 8 100 för Egentliga Östersjön, 1 700 för Öresund och 11 900 ton för Kattegatt. För fosfor finns ett beting att minska belastningen med 290 ton till Egentliga Östersjön. Det pågår ett arbete med att revidera betingen. För vissa havsbassänger, t.ex. Bottenviken och Bottenhavet, finns enligt de initiala beräkningarna inget behov av minskade utsläpp.

I Helcoms aktionsplan finns även ett antal ytterligare preciserade överenskommelser med syfte att minska utsläppen av kväve- och fosforföreningar. För jordbrukets del har ändringar gjorts i konventionens bilaga III.

Sveriges åtgärdsplan för genomförande av Helcoms aktionsplan för Östersjön består av förstärkt lagstiftning och tillsyn samt frivilliga åtgärder i form av ekonomiska incitament och kompetensutveckling (*Förslag till åtgärdsplan för genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön*, maj 2010, Regeringens skrivelse 2009/10:213 *Åtgärder för levande hav* och Naturvårdsverkets rapport 5985).

Helsingforskonventionens bilaga III

Konventionens artikel 6 innebär bl.a. att parterna ska tillämpa de förfaranden och vidta de åtgärder som anges i bilaga III om kriterier och åtgärder beträffande förhindrande av förorening från landbaserade källor. Denna bilaga har därefter utvidgats med en del II om förebyggande av föroreningar från jordbruket. Den förändrade bilagan trädde i kraft i december 2000. Del II omfattar ett antal mer specificerade krav för att förhindra föroreningar från jordbruket både avseende växtnäring och växtskyddsmedel. Dessutom finns krav avseende tillståndsplikt, uppföljning samt utbildning och rådgivning.

Genom Helcoms aktionsplan för Östersjön gjordes tillägg i bilagans del II. Tilläggen består bl.a. av en ny rekommendation om begränsning av stallgödelspridningen till 170 kg kväve och 25 kg fosfor per hektar och år. Dessutom förtydligas bilagans regler om tillståndsplikt för stora djuranläggningar med gränser för när en djuranläggning ska omfattas av tillståndsplikt. Slutligen betonas i övergödningssegmentet att åtgärderna bör genomföras med hänsyn till bästa möjliga teknik och bästa miljöpraxis.

I vilken utsträckning reglerna om växtnäring i bilaga III har genomförts i Sverige behandlas i avsnitt 2.4.3.

2.2.3 Ospar-konventionen

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Ospar-konventionen) antogs år 1992 och trädde i kraft år 1998. Konventionen omfattar nordöstra Atlanten inklusive Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Det finns en överlappning mellan Helsingfors- och Ospar-konventionen genom att båda är tillämpliga i Kattegatt och Bälten. Konventionen har arbetats fram mellan Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Luxemburg, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland, Storbritannien samt EU. För genomförandet av konventionen finns en kommission.

Konventionens parter ska arbeta för att förhindra förorening av havet samt vidta nödvändiga åtgärder för att skydda havsmiljön. Människors hälsa ska skyddas och havets ekosystem bevaras och återupprättas i de fall havsområden har skadats. Konventionen bygger på försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren

betalar samt principerna att främja användningen av bästa tillgängliga teknik och bästa miljöpraxis.

Till Oskar-konventionen hör annex om åtgärder mot utsläpp från bl.a. landbaserade källor. 1998 antogs särskilda strategier för bl.a. eutrofieringsbekämpning.

2.2.4 Havsmiljödirektivet

I havsmiljödirektivet (direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)) slås fast att den marina miljön är ett värdefullt arv som måste skyddas och bevaras. Målet med direktivet är att EU:s marina ekosystem ska ha en god miljöstatus. Till år 2020 ska alla medlemsländer ha uppnått detta i sina havsområden.

Havsmiljödirektivet innebär att medlemsländerna ska definiera och bedöma miljöstatusen i sina marina vatten, utveckla program för övervakning och åtgärder samt genomföra åtgärderna. Havsmiljödirektivet har genomförts i svensk lagstiftning genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att ta fram åtgärdsprogram till år 2015 samt påbörja genomförande från år 2016.

För Sveriges del innebär det att åtgärdsprogram ska utarbetas för Östersjön respektive Nordsjön inklusive Kattegatt. De medlemsländer som gränsar till samma marina region arbetar inom Helcom och Oskar för att för Östersjön, respektive Nordsjön, komma överens om definitioner för vad god miljöstatus innebär och samordna åtgärdsprogram. I direktivet listas elva s.k. deskriptorer som beskriver olika delar och problemområden i de marina ekosystemen, varav övergödning är en. Dessa ska utgöra ramverket för bedömningen av god miljöstatus.

God miljöstatus ska uppnås genom tillämpning av miljö kvalitetsnormer. För att nå god miljöstatus har nio svenska miljö kvalitetsnormer formulerats i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Dessa miljö kvalitetsnormer omfattar belastning i form av näringsämnen, farliga ämnen, främmande arter, fysisk påverkan på havsbottnar och avfall i havsmiljön.

2.2.5 Nitratdirektivet

Direktivets syfte och känsliga områden

Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (nitratdirektivet) har till syfte att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och att förhindra ytterligare sådan förorening. Detta ska uppnås genom ett antal minimikrav på åtgärder som ställts upp i direktivet samt genom att varje medlemsland förtecknar de vatten som är förorenade eller kan komma att förorenas om åtgärderna enligt direktivet inte genomförs. De landområden som avrinner till dessa vatten ska utpekas som s.k. känsliga områden. I bilaga 1 till direktivet anges vilka kriterier som ska användas för att definiera känsliga områden. Medlemsstaterna ska vid behov, och minst vart fjärde år, se över de känsliga områdena.

I Sverige har kust- och jordbruksbygderna i södra och mellersta Sverige utpekats som känsliga områden. En förändring av de nitratkänsliga områdena gjordes nyligen genom en ändring i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, vilken trädde ikraft den 1 januari 2013. Det känsliga området motsvarar 70 procent av Sveriges åkerareal (*Översyn av känsliga områden enligt nitratdirektivet, Sveriges rapportering enligt artikel 3.4, 2011-05-05, dnr Jo2010/2861, s. 40*). I Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:62) kommer en detaljerad beskrivning av områdena att ges.

Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna kan införa ytterligare krav på nationell nivå (artikel 176 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, numera artikel 193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Riktlinjer för god jordbrukssed enligt direktivet

I syfte att åstadkomma en allmän skyddsnivå mot föroreningar för alla vatten, även utanför de känsliga områdena, ska medlemsstaterna utarbeta riktlinjer för god jordbrukssed. I bilaga 2 till direktivet anges vad som åtminstone ska ingå i riktlinjerna, vilket är:

- tidsperioder när det inte är lämpligt att tillföra gödselmedel,
- tillförsel på starkt sluttande mark,

- tillförsel på vattenmättad, översvämmad, frusen eller snötäckt mark,
- villkor för att tillföra gödselmedel i närheten av vattendrag, och
- kapacitet hos och konstruktion av lagringsutrymmen för stallgödsel och tillvägagångssätt för att sprida handels- och stallgödsel.

Medlemsstaten kan även ta med följande punkter i sina riktlinjer:

- planer för markutnyttjandet (växtföljd och fleråriga grödor i förhållande till ettåriga),
- bibehållande under nederbördsperioder av ett minimum av växtlighet,
- upprättande av gödslingsplaner och löpande anteckningar över mängden gödselmedel som används, och
- förhindrande av vattenförorening från bevattnade odlingar.

Vid behov ska medlemsstaterna även införa ett program med bestämmelser om utbildning av och information till jordbrukare.

Sveriges riktlinjer för god jordbrukssed är införda i lagstiftningen om miljöbestämmelser i jordbruket, antingen i form av specifika bestämmelser eller i form av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Som vägledning till dem finns allmänna råd. I tabellen i bilaga 3 anges vilka generella föreskrifter och allmänna råd om miljöhänsyn i jordbruket som genomför direktivets olika artiklar. I avsnitt 2.4.3 diskuteras om Sverige har uppfyllt direktivets krav på riktlinjerna. Begreppet god jordbrukarsed används i samband med EU-stöden för miljöersättningar i form av tvärvillkor, se nedan i avsnitt 2.2.9.

Åtgärdsprogram för känsliga områden enligt direktivet

För de känsliga områdena ska ett åtgärdsprogram upprättas för att uppnå nitratdirektivets syfte. I åtgärdsprogrammen ska hänsyn tas till vetenskapliga och tekniska data och miljöförhållandena i de berörda områdena. De åtgärder som är obligatoriska är de som anges i bilaga 3 till direktivet och de åtgärder som medlemsstaten

angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed. De åtgärder som finns uppräknade i bilaga 3 är:

- tidsperioder när spridning på mark av vissa gödselmedel är förbjuden,
- stallgödselbehållarnas lagringskapacitet,
- begränsning av spridning på mark med beaktande av områdets egenskaper, särskilt i fråga om markbeskaffenhet, jordtyp och lutning, klimatförhållanden, nederbörd och bevattning, markanvändning och jordbruksmetoder och med utgångspunkt från en balans mellan beräknat kvävebehov och kvävetillförsel, och
- åtgärderna ska sammantagna säkerställa att stallgödselgivorna inte ska överstiga den mängd gödsel som motsvarar 170 kg kväve per hektar och år.

Åtgärdsprogrammet ska ses över minst vart fjärde år.

Det svenska åtgärdsprogrammet

Det svenska åtgärdsprogrammet gäller för hela landet och reglerar således inte bara jordbruksåtgärder inom de känsliga områdena. Vissa regler har dock begränsats till att endast gälla för känsliga områden.

Åtgärderna i programmet genomförs genom lagstiftning, miljöersättningar, rådgivning och information samt försöks- och utvecklingsverksamhet.

I tabellen i bilaga 3 anges vilka regler om miljöhänsyn i jordbruket som genomför direktivets olika artiklar. I avsnitt 2.4.3 diskuteras om Sverige har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet.

2.2.6 Ramdirektivet för vatten

Direktivets syfte och innebörd

Syftet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten) är att upprätta en ram för skyddet av både yt- och grundvatten. Direktivet avser inte endast vattenkvaliteten utan vattenmiljön i sin

helhet och innebär en utveckling och samordning av vattenarbetet i såväl Sverige som i hela EU. Av ramdirektivet för vatten följer, som huvudregel, att alla EU-vatten som klassats som s.k. vattenförekomster ska uppnå en god ekologisk och kemisk status senast till år 2015.

Direktivet innebär att medlemsstaterna ska identifiera avrinningsområden och hänföra dem till avrinningsdistrikt. Vattnet ska sedan kartläggas och analyseras. Miljömål ska fastställas för varje vattenförekomst. Därefter ska åtgärdsprogram utarbetas som behövs för att uppnå miljömålen. Ett program för övervakning av tillståndet i vattenmiljön ska också upprättas. Slutligen ska en förvaltningsplan fastställas för varje vattendistrikt. Arbetet med vattenförvaltningen sker i sexårsperioder.

Ramdirektivet för vatten innebär till viss del att det ska ske en samordning med nitratdirektivet eftersom vissa hänvisningar finns i vattendirektivet till nitratdirektivet. Nitratdirektivets regler kan sägas vara en miniminivå för vattendirektivet.

Ramdirektivet för vatten kompletteras av två dotterdirektiv som preciserar kraven för grundvatten och föroreningar av s.k. prioriterade ämnen (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG av den 16 december 2008 om miljökvalitetsnormer inom vattenpolitikens område och ändring och senare upphävande av rådets direktiv 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG och 86/280/EEG, samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG).

Sveriges genomförande av direktivet

Vattendistrikt och Vattenmyndigheter

Sverige är indelat i fem vattendistrikt: Bottenviken, Bottenhavet, Norra Östersjön, Södra Östersjön och Västerhavet. Vattenmyndigheter är länsstyrelsen i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län. (5 kap. 10-11 §§ miljöbalken, 2 kap. 1-3 §§ förordningen [2004:660] om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön samt 22-30 §§ förordningen [2007:825] med länsstyrelseinstruktion).

Miljökvalitetsnormer för vatten

Ramdirektivet för vatten, och de två dotterdirektiven, har genomförts i svensk rätt främst genom ändringar i 5 kap. miljöbalken och förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.

Som nämnts ovan ska miljömål fastställas för varje vattenförekomst. Sverige har valt att göra de miljömål som ska fastställas för varje vattenförekomst till miljökvalitetsnormer. I 4 kap. förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön anges de övergripande miljökvalitetsnormerna som ett generellt krav på att tillståndet inte får försämrats och att ytvatten ska uppnå god ytvattenstatus, att konstgjorda och kraftigt modifierade ytvattenförekomster ska uppnå god ekologisk potential och god kemisk ytvattenstatus samt att grundvatten ska uppnå god grundvattenstatus. Den fastställda statusen ska som huvudregel uppnås senast år 2015.

Vattenmyndigheterna har därefter fastställt kvalitetskrav i vattendistriktet så att de övergripande miljökvalitetsnormerna uppfylls i distriktets olika vattenförekomster senast år 2015. (Se Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd [NFS 2008:1] och om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten och bl.a. Länsstyrelsen Västra Götalands läns föreskrifter [14 FS 2009:533] om kvalitetskrav för vattenförekomster i Västerhavets vattendistrikt.) Vattenmyndigheternas kvalitetskrav är på så sätt de miljökvalitetsnormer som ska gälla för distriktets olika vattenförekomster. Vattenmyndigheterna får under vissa förutsättningar besluta att miljökvalitetsnormerna ska vara uppfyllda vid en senare tidpunkt eller vara mindre stränga. Det finns således en möjlighet att för vattenförekomster i distriktet meddela undantag från de nämnda övergripande miljökvalitetsnormerna. Det gäller dock inte försämringsförbudet, som alltid ska gälla. Vattenmyndigheterna har inte använt sig av undantagsmöjligheterna för mindre stränga kvalitetskrav och att klassa fysiskt förändrade vatten som kraftigt modifierade vatten under den första förvaltningscykeln, förutom beträffande kraftverksdammar.

Miljökvalitetsnormerna ger ingen styrning i sig för den enskilde. De får effekt för den enskilde först efter att de i flera steg omvandlas till olika former av krav. (Naturvårdsverkets *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, s. 4 och 15, 2011-04-29). Det är myndig-

heter och kommuner som ansvarar för att miljö kvalitetsnormer följs (5 kap. 3 § miljöbalken). Detta sker bl.a. vid tillståndsprövning och vid tillsyn. De är dock inte alltid möjligt att vid tillämpning i enskilda fall säkerställa att normerna följs. Om ett säkerställande ovillkorligen skulle krävas skulle det medföra att hela bördan av att en miljö kvalitetsnorm inte följs skulle kunna komma att belasta den senast tillkommande verksamheten, vilket inte är meningen (prop. 2009/10:184, s. 38). De behöver dock använda reglerna om miljö kvalitetsnormer i varje enskilt ärende som kan antas direkt eller indirekt påverka en vattenförekomst som har en norm (Naturvårdsverkets vägledning s. 4 och 16 f). Det gäller vid beslut om tillstånd och dispens samt vid tillsyn och framtagandet av översikts- och detaljplaner. Om en verksamhet av någon betydelse medverkar till att en norm inte följs utgör det grund för omprövning av tillstånd (24 kap. 5 § 2 miljöbalken). Miljö kvalitetsnormerna för vatten kan också ligga till grund för krav i föreskrifter.

Det finns olika typer av miljö kvalitetsnormer och de har olika rättsverkan. Möjligheten att ställa längre gående krav än vad som är rimligt efter en skälighetsavvägning för att följa en miljö kvalitetsnorm gäller endast s.k. gränsvärdesnormer (2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken). Miljö kvalitetsnormerna för kemisk ytvattenstatus, dvs. normer för prioriterade ämnen samt vissa normer för fisk- och musselvatten, är gränsvärdesnormer. Ett prioriterat ämne är kadmium, som kan finnas i avlopps slam. Miljö kvalitetsnormer för ekologisk status och potential för ytvatten samt kemisk och kvantitativ status för grundvatten faller däremot inom kategorin andra normer. (4 kap. 8 b § förordningen om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön). För dessa normer bör myndigheten i det enskilda ärendet ställa de krav som kan följa av en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och avvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Åtgärdsprogrammen är tänkta att ha en vägledande funktion vid själva kravställandet. (2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken och Naturvårdsverkets vägledning, s. 4 och 16 f. och prop. 2009/10:184, s. 48). Miljö kvalitetsnormerna för vatten har således betydelse för vilka krav som kan ställas utifrån 5 kap. miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Se mer om de allmänna hänsynsreglerna i avsnitt 2.3.2 nedan. Eftersom miljö kvalitetsnormerna inte direkt riktar sig till de enskilda jordbrukarna finns de inte med i kartläggningen av de specifika reglerna om lagring, spridning m.m. i avsnitt 2.3 nedan.

Det kan noteras att om åtgärdsprogrammen ska kunna vara vägledande måste de ange de närmare styrmedel som behövs för att uppfylla normerna och fördela kraven mellan olika typer av källor som bidrar till att normerna inte följs (prop. 2009/10:184, s. 38). Dagens åtgärdsprogram saknar en sådan bördefördelning. Arbetet är således fortfarande i ett uppbyggnadsskede. Vidare innebär åtgärdsprogrammen ekonomiska konsekvenser i genomförandet.

Vattenmyndigheternas 38-punkters åtgärdsprogram

Vattenmyndigheterna har även beslutat om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. De har med utgångspunkt i sitt mandat att rikta åtgärderna till myndigheter och kommuner valt att fastställa 38 styrmedels- och utredningsorienterade åtgärder i sina åtgärdsprogram. Åtgärderna ska utgöra grund för fysiska och andra åtgärder som krävs för att nå miljö kvalitetsnormerna. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram riktar sig således till myndigheter och kommuner och inte till enskilda.

Det finns ett flertal åtgärder som rör utsläpp från jordbruket. I det följande behandlas några av dem. Havs- och vattenmyndigheten behöver, i samråd med Naturvårdsverket, ta fram underlag för, och utveckla föreskrifter och/eller andra styrmedel för vattenrelaterad miljöövervakning och recipientkontroll (punkt 4). Sveriges geologiska undersökning behöver ta fram kartunderlag som anger åkermarkens erosionskänslighet och risken för höga förluster av fosfor (punkt 9). Jordbruksverket behöver, efter samråd med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, ta fram underlag för, och utveckla föreskrifter och/eller andra styrmedel med syfte att minska jordbrukets inverkan på vattenkvaliteten, särskilt i områden med vattenförekomster som riskerar att inte uppnå god ekologisk status eller god kemisk status (punkt 16). Vidare behöver Jordbruksverket och länsstyrelsen prioritera sin rådgivning inom miljöområdet i ett avrinningsområdesperspektiv till jordbruksföretag inom sådana områden (punkt 15). Länsstyrelsen behöver också göra en översyn och vid behov verka för en omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter och behöver säkerställa att verksamhetsutövare genomför nödvändig egenkontroll och har de kontrollprogram som behövs (punkterna 28–29). Kommunerna behöver inom sin tillsyn av verksamheter

som kan ha negativ inverkan på vattenmiljön prioritera de områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status (punkt 32). Kommunerna behöver även bl.a. utveckla sin planläggning och prövning så att miljö kvalitetsnormerna för vatten uppnås och inte överträds samt inrätta vattenskyddsområden med föreskrifter för kommunala dricksvattentäkter (punkterna 34 och 36). (*Ny lydelse för vattenmyndigheternas 38 punkters åtgärdsprogram med anledning av Havs- och vattenmyndighetens bildande, 2011-10-25, dnr 2270-11.*)

2.2.7 Ramdirektivet för avfall

På EU-nivå regleras avfallsfrågor framför allt i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (ramdirektivet för avfall).

Syftet med det nya ramdirektivet har bl.a. varit att öka insatserna för att förebygga avfall och att ta hänsyn till produkters och materials hela livscykel, och inte enbart till avfallsfasen. Syftet har även varit att klargöra centrala definitioner, t.ex. definitionen av avfall. Ambitionen har även varit att minska miljöpåverkan vid hantering av avfall samt att uppmuntra återvinning och återanvändning. (Prop. 2010/11:125, s. 15.)

I direktivet finns en ny definition av avfall och indirekta förtydliganden av vad som avses med avfall. Det införs en ny regel om biprodukter och en ny regel om när avfall upphör att vara avfall. Det finns även, liksom tidigare, regler om att verksamhetsutövare som transporterar avfall ska vara registrerade. Detta behandlas i avsnitt 2.3.6 och 2.6 nedan.

Direktivet har främst genomförts i svensk rätt i 15 kap. miljöbalken och i avfallsförordningen (2011:927). I tabellen i bilaga 3 anges vilka regler som genomför de artiklar i direktivet som kan röra hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter. I avsnitt 2.4.3 diskuteras om Sverige har uppfyllt sina skyldigheter enligt direktivet.

2.2.8 EU-förordningarna om animaliska biprodukter

I 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) fastställs regler för människors och djurs hälsa i samband med animaliska biprodukter och produkter som framställts av dem. Syftet är att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa av dessa produkter och framför allt skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan. Förordningen är en ramlagstiftning för hantering av animaliska biprodukter. Den innehåller regler om kategorisering, bortskaffande och användning av animaliska biprodukter och produkter som framställts av dem. Förordningen innehåller vidare regler om registrering och godkännande av anläggningar, om krav på spårbarhet och egenkontroll samt om offentlig kontroll av behöriga myndigheter.

I 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 fastställs ytterligare regler om genomförande av förordning (EG) nr 1069/2009.

EU-förordningar är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och behöver därför inte omsättas i nationella regler för att kunna tillämpas av nationella myndigheter och få effekt för enskilda.

Allmänna regler om animaliska biprodukter

Här redogörs i stora drag för de allmänna regler i förordning (EG) nr 1069/2009 om animaliska biprodukter som gäller för hantering av naturgödsel och andra animaliska biprodukter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och som kan användas som växtnäring. I kartläggningen nedan och i tabellen i bilaga 3 anges de specifika reglerna om lagring, spridning och transport. I kap. 4 behandlas de krav som specifikt rör biogasanläggningar.

Animaliska biprodukter definieras som hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma (artikel 3.1). Det kan t.ex. vara organiska gödningsmedel eller jordförbättringsmedel såsom naturgödsel och rötrest. Vad som avses med dessa begrepp anges nedan i avsnitt 2.3.1.

Animaliska biprodukter delas in i tre kategorier, 1–3, där kategori 3 är den kategori som anses utgöra minst risk. Material som tillhör kategori 3 är bl.a. mjölk och ägg från djur som inte visat tecken på smittsamma sjukdomar (artikel 10). Naturgödsel samt mag- och tarminnehåll är exempel på kategori 2-material (artikel 9). Kategori 1-material kan omfatta t.ex. andra djur än produktionsdjur och specificerat riskmaterial (artikel 8).

Animaliska biprodukter får endast bortskaffas och användas på vissa sätt som anges i förordningen. Huvudregeln är att alla animaliska biprodukter, som bl.a. uppstår i en verksamhet, antingen ska bearbetas eller destrueras på ett säkert sätt. Kategori 2-material får som huvudregel bortskaffas som avfall genom förbränning eller deponi, användas för tillverkning av organiska gödningsmedel eller jordförbättringsmedel, komposteras eller omvandlas till biogas, spridas på mark utan bearbetning och användas som bränsle vid förbränning (artikel 13).

Den driftansvarige, oftast djurhållaren, ska identifiera animaliska biprodukter och se till att de hanteras i enlighet med förordningen (artikel 4). Normalt ska såväl den driftansvarige som de anläggningar där animaliska biprodukter hanteras åtminstone vara registrerade hos Jordbruksverket. Det finns dock inget krav på registrering av anläggning där animaliska biprodukter framställs uteslutande på platsen om det sker i jordbruksföretag eller i andra platser där djur hålls, föds upp eller sköts (artikel 23). Djurhållare behöver således inte vara registrerade. Det krävs däremot godkännande av anläggningar för bl.a. omvandling till biogas och kompost (artikel 24).

Det finns krav på att inrätta, tillämpa och upprätthålla egenkontroller (artikel 28). Det krävs även ett system för faroanalys och kritiska styrpunkter (HACCP) för vissa verksamheter. Det gäller framför allt vid bearbetning, omvandling till biogas och kompost och hantering och lagring av fler än en kategori animaliska biprodukter (artikel 29).

För att få släppa ut organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel på marknaden måste vissa krav vara uppfyllda. De ska ha framställts av material från kategori 2 eller 3, ha bearbetats och komma från en godkänd eller registrerad anläggning (artikel 32). Obearbetad naturgödsel får inte släppas ut på marknaden, men den får spridas på mark i obehandlad form (artikel 13 d och f).

2.2.9 Den gemensamma jordbrukspolitiken

EU:s gemensamma jordbrukspolitik är en del av den inre marknaden. Den är uppbyggd kring två pelare: pelare I om direkt- och marknadsstöd och pelare II om miljö- och landsbygdsstöd. Nedan beskrivs i korthet den gemensamma jordbrukspolitiken fram till år 2013. Det pågår för närvarande en revision av politiken och hur den ska se ut för åren 2014–2020.

Direkt- och marknadsstöd

Den första pelaren består av direkt- och marknadsstöd.

Den främsta formen av direktstöd är gårdsstödet. Det är ett inkomststöd som betalas ut till åker- och betesmark utan krav på att produktion på gården, s.k. frikopplat stöd. I samband med att gårdsstödet infördes togs ett system med s.k. tvärvillkor fram, som jordbrukaren är tvungen att följa för att få bl.a. gårdsstöd. Se mer om tvärvillkor nedan.

Direktstöden regleras på EU-nivå i förordning (EG) nr 73/2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare.

Svenska regler som kompletterar EU:s regler om direktstöd är främst förordningen (2004:760) om EU:s direktstöd för jordbrukare och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2010:4) om direktstöd.

Marknadsstöd syftar till att jämna ut priser på EU-marknaden eller för att öka användningen av vissa jordbruksvaror. De ligger således utanför utredningens uppdrag.

Miljö- och landsbygdsstöd

Den andra pelaren består av miljö- och landsbygdsstöd. Den har tre övergripande målsättningar: att främja konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket, att förbättra miljön samt att stimulera en diversifierad ekonomi på landsbygden. Dessa målsättningar genomförs via landsbygdsprogrammet 2007–2013. Landsbygdsprogrammets åtgärder ska främja ett hållbart nyttjande av naturresurser, företagande, tillväxt inom både de areella näringarna och inom övrigt landsbygdsbaserat företagande. Det svenska programmet har en ekonomisk tyngdpunkt på miljöinsatser i syfte att bidra till flera av de nationella miljö kvalitetsmålen.

I samband med översynen av den senaste jordbruksreformen, den s.k. hälsokontrollen, beslutades en överföring av ytterligare medel från direktstöden till den andra pelaren. Medlen ska användas för insatser som syftar till att bevara den biologiska mångfalden, förbättra vattenförvaltningen både avseende kvalitet och kvantitet samt för klimat- och energiinsatser.

Tvårvillkor finns även när det gäller miljöersättningar och kallas då extra tvårvillkor, se nedan.

Miljö- och landsbygdsstöden regleras på EU-nivå i förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

Svenska regler som kompletterar EU:s förordning är främst förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2007:42) om kompensationsbidrag, miljöersättningar och miljöinvesteringar.

Tvårvillkor

Tvårvillkoren består dels av lagstiftning på EU-nivå, s.k. verksamhetskrav, dels av nationellt utformade skötselkrav. Verksamhetskraven består av ett antal EU-direktiv och EU-förordningar som jordbrukarna måste beakta för att få fullt stöd. Det gäller regler inom områdena miljö, folkhälsa, växtskydd, djurhälsa och djurskydd, bl.a. nitratdirektivet. Skötselkrav (god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden) för jordbruksmark fastställs av medlemsstaten.

Gemensamt för verksamhetskrav och skötselkrav är att den enskilda jordbrukaren drabbas av minskning av stödbeloppen i det

fall överträdelse av reglerna konstateras. Det finns ett antal krav som utgör så kallade extra tvärvillkor för miljöersättningar. Ett grundvillkor för stöd för miljövänligt jordbruk är att god jordbrukarsed följs. Det gäller bl.a. kraven på lagring och spridning av stallgödsel och andra organiska gödselmedel. Överträdelser av dessa leder till avdrag på jordbrukarens miljöersättningar, men inte på direktstödet. I bilaga 3 anges vilka av de regler i kartläggningen som utgör tvärvillkor och vilken typ av tvärvillkor de är.

2.3 Kartläggning av regelverket

2.3.1 Vad avses med stallgödsel och andra biologiska produkter?

Utredningen har i uppdrag att kartlägga vilka bestämmelser som i dag gäller för hanteringen och användningen av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter. Frågan är då vad som ingår i begreppet *stallgödsel och andra biologiska produkter*. Andra biologiska produkter kan t.ex. vara andra organiska gödselmedel, såsom avloppsslam, och växtdelar.

I de regelverk som behandlas i kartläggningen skiljer sig begreppen delvis åt, vilket framgår av tabellerna nedan. Därför används de specifika begreppen i respektive regelverk i kartläggningen i de följande kapitlen.

Tabell 2.2 Reglerna om miljöhänsyn i jordbruket

Begrepp	Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring	Nitratdirektivet
Stallgödsel	Husdjurens träck eller urin med eventuell inblandning av foderrester, strömedel eller annan vätska såsom spillvatten, disk- och tvättvatten, pressaft från ensilage eller eventuell nederbörd uppsamlad på gödselplatta, rastgård och i behållare. Begreppet omfattar även de ingående delarna i behandlad form.	Träck och urin från djur eller en blandning av dessa och strömedel, även i behandlad form. Med djur avses alla djur som hålls för användning eller i förvärvssyfte.
Andra organiska gödselmedel	Organiska ämnen av biologiskt ursprung, dock ej stallgödsel, som kan användas som gödselmedel.	
Gödselmedel		Varje ämne som innehåller en eller flera kväveföreningar och som tillförs jorden i syfte att öka växtproduktionen. Här avses även stallgödsel, avfall från fiskodlingar samt avloppsslam.
Flytgödsel	Pumpbar stallgödsel med undantag av ren urin eller urin med inblandning av annan vätska.	

Tabell 2.3 Reglerna om animaliska biprodukter

Begrepp	Förordning (EG) nr 1069/2009 om animaliska biprodukter	Förordning (EU) nr 142/2011 om genomförande
Naturgödsel	<p>Alla slags exkrementer och/eller urin från produktionsdjur, utom från odlad fisk, med eller utan strö.</p> <p>Med produktionsdjur avses alla djur som hålls, göds eller föds upp av människor och används för framställning av livsmedel, ull, päls, fjädrar, hudar och skinn eller andra produkter som fås från djur eller för annat ändamål inom jordbruket samt hästdjur.</p>	
Organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel	<p>Olika material av animaliskt ursprung som, vart och ett för sig eller tillsammans, används för att bibehålla eller förbättra växternas näringsförsörjning samt jordens fysikaliska och kemiska egenskaper och biologiska aktivitet. Dessa material kan bestå av naturgödsel, icke-mineraliserad guano, mag- och tarminnehåll, kompost och rötrest.</p>	
Rötrest		Restprodukt från omvandlingen av animaliska biprodukter i en biogasanläggning

Tabell 2.4 Reglerna om avfall – exempel på avfallstyper

Avfallstyp	Avfallsförordningen (2011:927)	Europeiska kommissionens beslut 2000/532/EG om bl.a. förteckning över avfall
Slam från tvättning och rengöring i jordbruk, trädgårdsnäring, vattenbruk, skogsbruk, jakt eller fiske.	02 01 01	02 01 01
Vävnadsdelar från djur.	02 01 02	02 01 02
Växtdelar.	02 01 03	02 01 03
Spillning och urin från djur, naturgödsel (även använd halm) samt flytande avfall som samlats upp separat och behandlats utanför produktionsstället.	02 01 06	02 01 06
Avfall från forskning, diagnos, behandling eller förebyggande av djursjukdomar:		
Avfall där det ställs särskilda krav på insamling och bortskaffande på grund av smittofara.	18 02 02 (farligt avfall)	18 02 02 (farligt avfall)
Avfall där det inte ställs särskilda krav på insamling och bortskaffande på grund av smittofara.	18 02 03	18 02 03
Slam från behandling av hushållsavloppsvatten.	19 08 05	19 08 05

Tabell 2.5 Reglerna om avloppsslam

Begrepp	Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1994:2) med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket	Direktiv (86/278/EEG) om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket
Avloppsslam	Slam från avloppsreningsverk, flerkammarbrunnar eller liknande anordningar som behandlar avloppsvatten från hushåll eller tätorter, eller från andra reningsverk som behandlar avloppsvatten med liknande sammansättning.	
Slam		i) slam från reningsverk som behandlar avloppsvatten från hushåll eller tätorter, eller från andra reningsverk som behandlar avloppsvatten med liknande sammansättning, ii) slam från flerkammarbrunnar och andra liknande anläggningar för rening av avloppsvatten, iii) slam från andra avloppsreningsverk än de som avses i i och ii.

Den avgörande skillnaden mellan regelverken om miljöhänsyn i jordbruket kontra animaliska biprodukter är att den senare endast gäller biprodukter från djur och inte människor eller växter. Reglerna om miljöhänsyn i jordbruket täcker således in ett vidare område än reglerna om animaliska biprodukter.

Avfallstyperna i bilaga 4 till avfallsförordningen är vida och täcker in stallgödsel och andra biologiska produkter. Att de finns med i avfallskatalogen innebär dock inte att de alltid är att betrakta som avfall. Se mer om det nedan i avsnitt 2.6.

När det gäller reglerna om miljöhänsyn i jordbruket skiljer sig definitionen av stallgödsel i Jordbruksverkets föreskrifter och den svenska språkversionen av nitratdirektivet något åt. Den förra har

begränsat definitionen till husdjurens träck eller urin och den senare gäller djur i allmänhet. Ytterligare en skillnad är att i Jordbruksverkets föreskrifter förtydligas att även eventuell inblandning av foderrester eller annan vätska ingår i begreppet stallgödsel. Den engelska lydelsen av direktivet stämmer bättre överens med föreskrifterna.

I reglerna om animaliska biprodukter används begreppet naturgödsel istället för stallgödsel. Det omfattar inte exkrementer från sällskapsdjur, vilda djur och odlad fisk. I det avseendet är det således ingen skillnad mellan begreppen.

Den skillnad som finns mellan begreppen stallgödsel och naturgödsel avser om rötresten kan ingå i begreppet eller inte. Med rötrest menas en restprodukt från omvandling av t.ex. stallgödsel eller växter i en biogasanläggning. I reglerna om miljöhänsyn i jordbruket anses rötrest från stallgödsel vara stallgödsel eftersom begreppet även täcker in behandlade former av stallgödsel. Om däremot rötresten innehåller annat än stallgödsel i sådan utsträckning att den inte kan anses falla in under definitionen för stallgödsel anses den vara ett annat organiskt gödselmedel. Det gäller under förutsättning att rötresten kan användas som gödselmedel. I reglerna om animaliska biprodukter ingår dock rötrest aldrig i begreppet naturgödsel. Restprodukten från en biogasanläggning omfattas alltid av begreppet rötrest även om det endast är stallgödsel som rötas. Rötrest och naturgödsel faller dock båda in under begreppet organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel om de används som växtnäring. Rötrest som endast består av växter omfattas inte av reglerna om animaliska biprodukter.

2.3.2 Miljöbalken och miljömålssystemet

Generella föreskrifter utfärdade med stöd av miljöbalken

Miljöbalken utgör grunden för de miljömässiga reglerna om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket. I detta avsnitt behandlas därför miljöbalkens syfte och miljömål, de allmänna hänsynsreglerna och reglerna om egenkontroll.

När det gäller generella föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket anges i 12 kap. 10 § miljöbalken att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhanteringen och växtodlingen. Regeringen har i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket meddelat regler om djurhållning, gödselhantering och växtodling. I Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring anges närmare vad som gäller för lagring, begränsning av den mängd som får tillföras, spridning av stallgödsel och andra organiska gödselmedel samt att viss mark ska vara höst- och vinterbevuxen. Jordbruksverket har även tagit fram föreskrifterna (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket med stöd av 12 kap. 8 § miljöbalken.

Det finns även ytterligare föreskrifter om stallgödsel och andra biologiska produkter som har sin grund i miljöbalken. Det gäller reglerna om miljö kvalitetsnormer, skydd av områden och avfall som har utfärdats med stöd av 5, 7 respektive 15 kap. miljöbalken.

Generella föreskrifter om att förhindra olägenhet till skydd för människors hälsa som kommunen kan föreskriva om samt föreskrifterna om avloppsslam är utfärdade med stöd av 9 kap. miljöbalken och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Eftersom ovan nämnda föreskrifter är utfärdade med stöd av miljöbalken ska de tillämpas utifrån balkens syfte tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna och reglerna om egenkontroll. I kartläggningen av de specifika reglerna om lagring, spridning m.m., i avsnitt 2.3.3–2.3.7 nedan, är det således viktigt att hålla i minnet att de allmänna hänsynsreglerna alltid gäller vid hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter.

Miljöbalkens syfte och miljömålssystemet

Miljöbalkens syfte

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl (1 kap. 1 § första stycket miljöbalken).

För att en hållbar utveckling ska kunna uppnås anges att miljöbalken ska tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås (1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).

De av riksdagen fastställda miljömålen ger enligt förarbetena ledning vid bedömningen av vad en hållbar utveckling innebär (prop. 1997/98:45, del II, s. 8).

Miljömålssystemet

Miljömålssystemet består av ett generationsmål, som visar på inriktningen för samhällsomställningen, miljö kvalitetsmål, som anger det tillstånd i miljön som miljöarbetet ska leda till, och etappmål, som anger steg på vägen till att nå målen (prop. 2009/10:155, s. 17 ff.).

Generationsmålet är det övergripande målet för miljöpolitiken och innebär att vi till nästa generation ska kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta förutsätter en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. (prop. 2009/10:155, s. 21 ff.)

I tabellen nedan anges de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmål som är av betydelse för reglerna om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter. För fullständighetens skull tas även de miljö kvalitetsmål med som har betydelse för övriga kapitel i betänkandet. Det gäller sådana mål som påverkas av djurhållande verksamhet i stort och inte endast själva hanteringen av gödsel och andra biologiska produkter. Det gäller främst miljö kvalitetsmålen *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*.

Tabell 2.6 Miljö kvalitetsmål

Miljö kvalitetsmål	Riksdagens definition av miljö kvalitetsmålet
Begränsad klimatpåverkan	Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att detta globala mål kan uppnås.
Frisk luft	Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.
Bara naturlig försurning	De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.
Giftfri miljö	Förekomsten av ämnen i miljön som har skapats i eller utvunnits av samhället ska inte hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen är försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.
Ingen övergödning	Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.
Levande sjöar och vattendrag	Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.
Grundvatten av god kvalitet	Grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

Hav i balans samt levande kust och skärgård	Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.
Ett rikt odlingslandskap	Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.
God bebyggd miljö	Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.
Ett rikt växt- och djurliv	Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Det finns en parlamentarisk beredning, Miljömålsberedningen, som har till uppgift att lämna förslag till regeringen om hur Sveriges miljökvalitetsmål och generationsmål kan nås.

De allmänna hänsynsreglerna

Det allmänna hänsynsreglerna (2 kap. 2–6 §§ miljöbalken) har ett vitt tillämpningsområde och gäller alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd om denna kan innebära skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det innebär att de allmänna hänsynsreglerna alltid gäller för hanteringen av stallgödsel och andra biologiska produkter även om de specifika reglerna om t.ex. lagringsutrymme inte är tillämpliga på verksamheten. Nedan följer en kortfattad redogörelse av de allmänna hänsynsregler som kan bli tillämpliga.

Kunskapskravet

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs, med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, för att skydda människors hälsa och miljön mot skada och olägenhet (2 kap. 2 § miljöbalken).

Försiktighetsprincipen och bästa möjliga teknik

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet bästa möjliga teknik användas. Försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet. (2 kap. 3 § miljöbalken)

Hushållnings- och kretsloppsprincipen

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand ska förnybara energikällor användas (2 kap. 5 § miljöbalken).

Lokaliseringsprincipen

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap. 6 § miljöbalken).

Skälighetsregeln

Kraven i de allmänna hänsynsreglerna gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. De krav ska dock ställas som behövs för att följa en miljökvalitetsnorm som är en gränsvärdesnorm. Om det finns ett åtgärdsprogram som har fastställts för att följa normen, ska det vara vägledande för bedömningen av behovet. Vid prövning av tillåtlighet, tillstånd, godkännande eller dispens för en verksamhet eller åtgärd som ger en ökad förorening eller störning och kan antas på ett inte obetydligt sätt bidra till att en miljökvalitetsnorm som är en gränsvärdesnorm inte följs, får verksamheten eller åtgärden vid avvägningen tillåtas om den är förenlig med ett åtgärdsprogram, förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompensande åtgärder eller kan antas ge väsentligt ökade förutsättningar att följa normen på längre sikt eller i ett större geografiskt område. (2 kap. 7 § miljöbalken.) Miljökvalitetsnormerna för kemisk ytvattenstatus är gränsvärdesnormer, se mer om dessa i avsnitt 2.2.6 ovan.

Bevisregeln

Det är den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som är skyldig att visa att de krav som ställs i de allmänna hänsynsreglerna iakttas (2 kap. 1 § miljöbalken).

Egenkontroll

Den som bedriver verksamheter eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön omfattas av krav på egenkontroll (26 kap. 19 § miljöbalken). Genom att bedriva egenkontroll i sin verksamhet ska man hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön. Det är också ett sätt att planera och organisera arbetet så att skador på miljön eller på människors hälsa kan motverkas och förebyggas. Genom egenkontroll håller man reda på att de regler som finns för verksamheten följs. Egenkontrollen är dessutom ett sätt att visa för tillsynsmyndigheten hur reglerna uppfylls.

Egenkontrollen innehåller fyra delmoment: att planera, genomföra, följa upp och förbättra egenkontrollen kontinuerligt.

För djurhållande verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan finns mer detaljerade krav för vad som ska ingå i egenkontrollen, bl.a. måste egenkontrollen dokumenteras (förordningen [1998:901] om verksamhetsutövares egenkontroll).

2.3.3 Generella föreskrifter och allmänna råd om lagring

Miljöhänsyn i jordbruket

Miljöbalken, särskilt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, utgör som nämnts ovan grunden för de generella föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket. Mer specifika föreskrifter om lagring av stallgödsel och andra organiska gödselmedel finns främst i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. I förordningen anges vilken lagringskapacitet som krävs för stallgödseln och hur lagringsutrymmen ska utformas. Det finns olika krav för lagringskapaciteten beroende på antal djurenheter och i vilket område verksamheten bedrivs. I föreskrifterna och de allmänna råden specificeras kraven. Lagringskapaciteten bestäms även indirekt av andra föreskrifter eftersom stallgödseln ska kunna lagras under perioder då spridning är förbjuden eller olämplig. Det finns även allmänna råd om placering av lagringsutrymmen, inspektion och underhåll av lagringsutrymmen samt stukalagring. För de känsliga områdena finns föreskrifter om bestämning av lagringsvolym och dokumentation av denna. Utanför känsliga områden finns allmänna råd om bestämning av lagringsvolym. För Götaland och vissa delar av Svealand finns föreskrifter och allmänna råd om täckning och påfyllning av flytgödsel- och urinbehållare.

Jordbruksverket har även tagit fram riktlinjer för vad som är god jordbrukarsed för att begränsa ammoniakförluster vid lagring (Jordbruksinformation 13–2006).

Olägenheter för människors hälsa

De generella föreskrifter och allmänna råd som tar sikte på att förhindra olägenheter för människors hälsa vid lagring av stallgödsel och andra biologiska produkter är följande.

Anordning av gödselstad eller annan upplagsplats för djurspillning inom område med detaljplan ska anmälas till kommunen. Kommunen får föreskriva att föreskrifterna även ska gälla annat tätbebyggt område om det finns särskilda skäl. (Förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd)

Kommunen har möjlighet att meddela föreskrifter om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter med stöd av nämnda förordning. Kommunen eller länsstyrelsen kan även meddela föreskrifter för att förhindra olägenheter i vattenskydds- och miljöskyddsområden, se nedan.

Som ovan nämnts finns även allmänna råd om utformning av lagringsutrymmen i vissa fall, placeringen av dessa och plats för stukalagring i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Där anges det att man bör se till att olägenheter för människors hälsa, t.ex. i form av lukt eller flugor, inte uppkommer.

Animaliska biprodukter, hygien och smittskydd

När det gäller animaliska biprodukter är den driftansvarige skyldig samla in och identifiera dem under sådana förutsättningar att risker för människors och djurs hälsa undviks. Det finns särskilda krav på hur bearbetad naturgödsel ska lagras, t.ex. i väl tillslutna isolerade silor eller förpackningar. Andra organiska gödselmedel och jordförbättringsmedel som har bearbetats ska lagras i bulk, förpackade, i storsäckar eller i lämpliga lagringsutrymmen dit inga produktionsdjur har tillträde. Det finns också krav på märkning vid lagring. I dagsläget är obearbetad naturgödsel inte undantagen från märkningskravet, se nedan i avsnitt 2.4.4. (Förordning (EG) nr 1069/2009 och förordning (EU) nr 142/2011)

Livsmedels- och foderföretagare ska iaktta tillämpliga generella föreskrifter i fråga om kontroll av faror, vilket t.ex. inbegriper åtgärder för att kontrollera farlig kontaminering, t.ex. från gödningsmedel och avfall. Avfall och farliga ämnen ska förvaras och hanteras så att förorening av livsmedel och foder förhindras.

(Förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien och förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.)

Jordbruksverket har tillsammans med andra berörda myndigheter och näringslivsorganisationer tagit fram hygienrekommendationer för att minska risken för EHEC (VTEC). De gäller dem som håller idisslare och innebär bl.a. att stallgödsel ska förvaras på sådant sätt att smittrisken minimeras.

Det finns även särskilda generella föreskrifter för att förebygga och bekämpa växtskadegörare eller djursmitta (epizooti och zoonoser). Jordbruksverket har möjlighet att föreskriva eller besluta om villkor för hanteringen av stallgödsel och andra biologiska produkter, t.ex. när en besättning är spärrad på grund av salmonella. (Förordningen [2006:817] om växtskydd m.m., epizootiförordningen [1999:659] och zoonosförordningen [1999:660].)

Avfall

Stallgödsel och andra biologiska produkter kan i vissa fall vara avfall. Under vilka omständigheter det gäller behandlas nedan i avsnitt 2.6.

Avfall ska förvaras och hanteras så att förorening av livsmedel och foder förhindras enligt förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien och förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien.

Det finns också en allmän regel i miljöbalken om att den som innehar avfall ska se till att det hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Det finns även möjlighet för kommunen att bl.a. meddela föreskrifter om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas (avfallsförordningen [2011:927]).

Vid yrkesmässig rötning och kompostering finns allmänna råd från Naturvårdsverket som bl.a. innebär att lakvatten bör samlas upp i vissa fall. (Naturvårdsverkets allmänna råd [NFS 2003:15] till 2 kap. 3 § miljöbalken [1998:808] om metoder för yrkesmässig lagring, rötning och kompostering av avfall).

Det är förbjudet att deponera organiskt avfall enligt förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Förordningen ska dock inte tillämpas på användning av avfall för gödsel- eller jordförbättringsändamål såsom kompost, rötrest, avloppsslam, slam som kommer

från muddringsverksamhet och liknande material. Deponeringsförbudet gäller inte komposterat slam från rening av avloppsvatten (Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd [NFS 2004:4] om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall).

Skydd av områden

Det kan finnas generella föreskrifter för lagring i särskilda skyddade områden i 7 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. eller i föreskrifter som är meddelade med stöd av dessa.

I ett beslut om att bilda ett naturreservat ska länsstyrelsen eller kommunen ange de inskränkningar i rätten att använda marken som behövs för att uppnå syftet med reservatet, t.ex. förbud mot upplag. Ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet får även förpliktigas att tåla sådant intrång som att det inom området t.ex. genomförs undersökningar av mark- och vattenförhållanden.

I biotopskyddsområden får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

I miljöskyddsområden får regeringen eller länsstyrelsen meddela föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått. Laholmsbukten och Ringsjön har utpekats som miljöskyddsområden. Tidigare fanns särskilda föreskrifter för dessa områden, men de är numera upphävda.

I vattenskyddsområden får länsstyrelsen eller kommunen meddela sådana föreskrifter om rätten att förfoga över en fastighet som behövs för att tillgodose syftet med området. En vattenskyddsföreskrift gäller formellt endast inom området, men även utanför vattenskyddsområdet finns en skyldighet att iaktta hänsyn till området vid utövande av verksamhet vid tillämpning av försiktighetsprincipen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 214). Ett vattenskyddsområde kan delas in i vattentäktzon, primär respektive sekundär skyddszon och vid behov tertiär skyddszon. Naturvårdsverket har utfärdat allmänna råd om att det bör föreskrivas att endast vattentäktverksamhet får bedrivas i den förstnämnda zonen. För yrkesmässig hantering av växtnäringsämnen bör vidare, enligt Naturvårdsverket, föreskrivas krav på tillstånd (Naturvårdsverkets allmänna råd [NFS 2003:16] om vattenskyddsområden [till 7 kap. 21, 22 och 25 §§ miljöbalken]). Föreskrifterna kan således t.ex.

innehålla regler om att det krävs tillstånd för lagring av stallgödsel från ett visst antal djurenheter.

I Natura 2000-områden krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som på ett betydande sätt kan påverka miljön. Tillstånd får lämnas endast om inte livsmiljöerna eller arterna som avses att skyddas skadas eller bevarandet försvåras. Det gäller även verksamheter utanför Natura 2000-området som kan påverka området. Normalt åkerbruk kräver normalt inte tillstånd. Det som är avgörande vid bedömningen är om skyddsobjekten skadas eller inte. Den s.k. bevarandeplanen kan vara till ledning vid bedömningen av vilka åtgärder som kräver tillstånd.

I strandskyddsområde får inte anläggningar eller anordningar uppföras om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda området. Inte heller får åtgärder utföras som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Det kan t.ex. gälla placering av kasserad skörd, gödselstukor och överskottshalm (Naturvårdsverkets handbok 2009:4, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, s. 41). Förbudet gäller dock inte anläggningar m.m. som behövs för jordbruket och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom området.

Vid prövning av frågor om skydd av områden ska hänsyn även tas till enskildas intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet tillgodoses.

Säkerhet och tekniska egenskapskrav för lagringsutrymmen

Det finns generella föreskrifter om säkerhet för lagringsutrymmen. De ska enligt ordningslagen (1993:1617) vara försedda med de skyddsanordningar som behövs. Vidare har Arbetsmiljöverket föreskrifter om skydd mot skada genom fall (AFS 1981:14).

Arbetsmiljöverket har också givit ut föreskrifter som berör säkerhet vid arbete med flytgödsel, se t.ex. föreskrifterna om mikrobiologiska arbetsmiljörisker (AFS 2001:1), om gaser (AFS 1997:7) och om arbete i slutet utrymme (AFS 1993:3).

Det finns även generella föreskrifter om tekniska egenskapskrav som bl.a. gäller lagringsutrymmen i lagen (1994:847) och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

2.3.4 Generella föreskrifter och allmänna råd om begränsning av den mängd som får tillföras

Miljöhänsyn i jordbruket

Generella föreskrifter och allmänna råd om begränsning av den mängd stallgödsel och andra organiska gödselmedel som får tillföras finns huvudsakligen i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.

Det finns begränsningar som gäller tillförsel av fosfor genom stallgödsel och andra organiska gödselmedel som gäller för hela landet. Högst 22 kg totalfosfor får tillföras per hektar och år i genomsnitt under en femårsperiod. Vissa övergångsbestämmelser finns. Det är reglerat att gödselmedlen ska fördelas över spridningsarealen och vilken mark som ingår i denna. När man för bort stallgödsel eller tar emot stallgödsel och andra organiska gödselmedel ska det dokumenteras. Det finns allmänna råd om dokumentation av kvävebehov och utförd gödsling.

När det gäller känsliga områden finns också begränsningar av den mängd kväve som får tillföras genom stallgödsel. Högst 170 kg kväve per hektar och år får tillföras. Det finns även kvävebegränsningar vid höstsådd. Vidare ska man anpassa kvävetillförseln till grödan och växtplatsen och dokumentera beräkningen.

Utanför känsliga områden finns allmänna råd om att man bör anpassa kvävetillförseln till grödan och odlingsförhållanden.

Jordbruksverket har även tagit fram riktlinjer för gödsling och kalkning som ska ligga till grund för en ekonomiskt optimal gödsling och kalkning. Rekommenderade givor bedöms också ligga inom gränserna för miljömässigt godtagbar gödslingsinsats. (Riktlinjer för gödsling och kalkning 2012).

Skydd av områden

Som nämnts tidigare i avsnitt 2.3.3 om lagring kan det finnas särskilda generella föreskrifter i särskilda skyddade områden i 7 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. eller föreskrifter som är meddelade av länsstyrelsen eller kommunen med stöd av dessa. Det gäller naturreservat, biotopskyddsområden, miljöskyddsområden, vattenskyddsområden, Natura 2000-områden och strandskyddsområden.

För närmare redogörelse om dessa områden hänvisas till avsnittet om lagring. De generella föreskrifterna kan gälla begränsning av den mängd stallgödsel och andra biologiska produkter som får tillföras.

Avloppsslam

Det finns särskilda generella föreskrifter om i vilken mängd avloppsslam får tillföras i Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1994:2) med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket. Föreskrifterna reglerar bl.a. i vilka givor avloppsslam får spridas när det gäller totalfosfor, ammoniumkväve och metaller i åkermark.

2.3.5 Generella föreskrifter och allmänna råd om spridning

Miljöhänsyn i jordbruket

Generella föreskrifter och allmänna råd om spridning av stallgödsel och andra organiska gödselmedel finns främst i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.

Det finns föreskrifter om inom vilken tid stallgödsel och andra organiska gödselmedel ska myllas ned eller brukas ned. Det finns olika regler för olika områden och under olika tidsperioder. Det finns allmänna råd om spridningstidpunkt och kontroll av gödselspridare som gäller för hela landet. Slutligen finns det allmänna råd om att undvika olägenheter för närboende vid spridning.

För känsliga områden finns generella föreskrifter om förbud mot spridning på vattenmättad, snötäckt eller frusen mark. Det finns också föreskrifter om avstånd till vattendrag eller sjö samt förbud mot spridning vid viss lutning mot vattendrag eller sjö. Vidare råder det spridningsförbud under vintern. Det finns även begränsningar i höstspridningen som gäller för vissa känsliga områden. I Blekinge, Skåne och Hallands län finns det generella föreskrifter om spridningsmetod.

Utanför känsliga områden finns allmänna råd om att man inte bör sprida på snötäckt, frusen eller lutande mark eller vid varierande vattennivå.

Det finns även ett tvärvillkor i form av skötselkrav som gäller avstånd till vattendrag i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2010:4) om direktstöd.

Slutligen finns det generella föreskrifter om att stallgödsel, slam eller annat organiskt avfall inte får spridas på åkermark så att det hamnar utanför åkern. Det får inte heller spridas på ängs- eller betesmark om natur- eller kulturvärden kan skadas av spridningen (Jordbruksverkets föreskrifter [SJVFS 1999:119] om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket).

Riktlinjer för vad som är god jordbrukarsed för att begränsa ammoniakförluster finns även vid spridning (Jordbruksinformation 13–2006).

Olägenheter för människors hälsa

Det kan finnas lokala generella föreskrifter om spridning i närheten av tätbebyggda områden som tar sikte på att förhindra olägenheter för människors hälsa. Kommunen får, enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, meddela föreskrifter om spridande av naturligt gödsel, slam och annan orenlighet inom eller intill område med detaljplan. Om det finns särskilda skäl får sådana föreskrifter även meddelas i annat tätbebyggt område.

Kommunen har även möjlighet att meddela föreskrifter om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter med stöd av nämnda förordning. Kommunen eller länsstyrelsen kan även meddela föreskrifter för att förhindra olägenheter i vattenskydds- och miljöskyddsområden.

Som ovan nämnts finns det även i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring allmänna råd om att undvika olägenheter för närboende, t.ex. beträffande tidpunkt för spridning.

När det gäller avloppsslam finns föreskrifter om olägenheter vid spridning av obehandlat avloppsslam i Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1994:2) med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, se nedan.

Animaliska biprodukter, hygien och smittskydd

Enligt reglerna om animaliska biprodukter får naturgödsel spridas på mark utan bearbetning om Jordbruksverket inte anser att det finns risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar. Det gäller även mag- och tarminnehåll, mjölk, mjölkbaserade produkter och råmjölk. När det gäller naturgödsel är Jordbruksverkets utgångspunkt att obearbetad naturgödsel från en besättning som inte är spärrad på grund av smitta får spridas. (Förordning (EG) nr 1069/2009 om animaliska biprodukter)

Det finns även särskilda generella föreskrifter för att förebygga och bekämpa växtskadegörare eller djursmitta, som nämnts ovan i avsnitt 2.3.3 om lagring. Som angetts i samma kapitel finns särskilda hygienbestämmelser som livsmedels- och foderföretagare ska iaktta. I hygienrekommendationerna för att minska risken för EHEC anges bl.a. att hänsyn ska tas till bad- och dricksvatten vid spridning.

Vid utfodring av livsmedelsproducerande djur ska jordbrukare iaktta ett lämpligt uppehåll innan djur tillåts beta på betesmark eller äta av grödor och odlingsrester för att minimera biologisk korskontaminering från naturgödsel (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien).

Vid spridning av andra organiska gödningsmedel eller jordförbättringsmedel än naturgödsel, mag- och tarminnehåll samt mjölk och råmjölk på vall, t.ex. rötrest, finns en karenstid på 21 dygn innan skörd får ske enligt förordning (EG) nr 1069/2009 och förordning (EU) nr 142/2011. Produktionsdjur får ges tillträde till mark där organiska gödningsmedel eller jordförbättringsmedel andra än naturgödsel använts som gödningsmedel tidigast efter sex veckor enligt Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

Vid spridning av andra organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel än naturgödsel, mag- och tarminnehåll samt mjölk och råmjölk på mark som produktionsdjur har tillträde till eller från vilken vallväxter används för utfodring av produktionsdjur, ska ett register föras. Det ska innehålla mängd, datum och plats för spridning samt datum för betning eller skörd. Det gäller bl.a. vid spridning av rötrest.

När det gäller avloppsslam finns det krav på behandling före spridning, se nedan.

Skydd av områden

Som nämnts tidigare i avsnitt 2.3.3 om lagring kan det finnas speciella generella föreskrifter för spridning i särskilda skyddade områden i 7 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. eller föreskrifter som är meddelade av länsstyrelsen eller kommunen med stöd av dessa.

Det gäller naturreservat, biotopskyddsområden, miljöskyddsområden, vattenskyddsområden, Natura 2000-områden och strandskyddsområden. För närmare redogörelse om dessa områden hänvisas till avsnittet om lagring.

Som exempel på generella föreskrifter för dessa områden som rör spridning kan nämnas följande. Ett beslut om att bilda ett naturreservat kan innehålla t.ex. förbud mot uppodling och plantering. Föreskrifter i ett vattenskyddsområde kan innehålla regler om att spridning av flytgödsel och avloppsslam är förbjuden i den primära zonen och att tillstånd krävs i den sekundära zonen. I strandskyddsområde kan det t.ex. vara förbjudet att sprida stallgödsel, pressaft, urin och slam eftersom det kan skada djur- och växtlivet (Naturvårdsverkets handbok 2009:4, *Strandskydd – en vägledning för planering och prövning*, s. 41).

Avloppsslam

Det finns särskilda generella föreskrifter som gäller vid spridning av avloppsslam i Naturvårdsverkets kungörelse (SNFS 1994:2) med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket. Föreskrifterna innebär bl.a. begränsning till vilka grödor avloppsslam får spridas. Det är förbjudet att sprida avloppsslam om halterna av metall i marken överstiger vissa gränsvärden. Det finns ett krav på att avloppsslam ska behandlas innan det används i jordbruket. Obehandlat slam får dock användas om det brukas ned senast inom ett dygn från spridningen och det inte leder till olägenheter för närboende.

2.3.6 Generella föreskrifter om transport

Miljöhänsyn i jordbruket

Som nämnts ovan i avsnitt 2.3.4, om begränsning av den mängd stallgödsel och andra organiska gödningsmedel som får tillföras, finns generella föreskrifter om dokumentationsskyldighet. De gäller när man för bort stallgödsel eller tar emot stallgödsel och andra organiska gödselmedel.

Animaliska biprodukter, hygien och smittskydd

I reglerna om animaliska biprodukter finns det regler om att handelsdokument eller hälsointyg krävs vid transport och att register ska föras över sändningar. Det finns även regler om fordon och behållare samt märkning vid transport. Kraven på handelsdokument eller hälsointyg och register gäller dock inte obearbetad naturgödsel som transporteras mellan två platser inom samma jordbruksföretag eller mellan jordbruksföretag och slutanvändare i Sverige. Det innebär således att det krävs handelsdokument eller hälsointyg och register vid transport av obearbetad naturgödsel till t.ex. en biogasanläggning eller jordtillverkare. Rötresterna omfattas inte av undantaget vilket innebär att reglerna gäller vid transport av rötrest och även vid spridning på åkermark. För reglerna om fordon och behållare samt märkning vid transport finns det inget motsvarande undantag i de svenska reglerna i dagsläget.

Det finns också regler om att animaliska biprodukter får avsändas från jordbruksföretag som omfattas av restriktioner enligt bl.a. EU:s veterinärlagstiftning, endast om det sker på villkor som beslutats för att hindra smitta, t.ex. i en s.k. spärrförklaring. I reglerna om animaliska biprodukter anges hur bearbetning ska gå till för att gödseln ska anses vara icke smittförande.

Reglerna ovan om animaliska biprodukter finns i förordning (EG) nr 1069/2009 och förordning (EU) nr 142/2011 samt i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

Det finns även regler om transport av farligt gods. Reglerna om farligt gods omfattar smittförande ämnen, som kategoriseras i klass 6.2, och inkluderar såväl smittförande ämnen, vilka är farliga för människor och djur, som smittförande avfall (2.2.62 i Myndigheten

för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter [MSBFS 2011:1] om transport av farligt gods på väg och i terräng). Animaliska biprodukter i kategori 1 och 2 som misstänks vara smittförande kan omfattas av reglerna. Det gäller t.ex. mul- och klövsjuka och TSE. Reglerna om transport av farligt gods innehåller bl.a. krav på paketering och märkning, transportdokument, lastning, krav på den som utför transporter och bestämmelser om transportskydd. Reglerna gäller inte för animaliska biprodukter i kategori 3. Det gäller inte heller animaliska biprodukter i kategori 1 och 2 som inte misstänks bära på en risk av en smittsam sjukdom. (Europeiska kommissionens arbetsdokument, *Transport av farligt material av animaliskt ursprung*, 2010-03-10, s. 7). Regelverket blir således i mycket begränsad utsträckning tillämpligt på stallgödsel och andra biologiska produkter.

Som angetts i avsnitt 2.3.3 om lagring finns särskilda hygienbestämmelser som livsmedels- och foderföretagare ska iaktta. Det finns även särskilda generella föreskrifter för att förebygga och bekämpa växtskadegörare eller djursmitta.

Avfall

De generella föreskrifterna om transport av avfall blir tillämpliga i den mån stallgödsel och andra biologiska produkter kan sägas vara avfall. Se nedan i avsnitt 2.6 om definitionen av avfall. Det finns en allmän regel i miljöbalken om att den som innehar avfall ska se till att den hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. I hygienlagstiftningen anges även att avfall och farliga ämnen ska förvaras och hanteras så att förorening av livsmedel och foder förhindras (förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien och förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien).

Om stallgödsel och andra biologiska produkter anses vara avfall och det inte finns något tillämpligt undantag från avfallsförordningen (2011:927), se nedan i avsnitt 2.6, gäller följande regler i avfallsförordningen.

Vid transport av avfall krävs tillstånd eller anmälan i vissa fall. Det krävs tillstånd för att bl.a. yrkesmässigt transportera avfall. Det krävs också tillstånd för att transportera avfall som har uppkommit i en yrkesmässig verksamhet om transportererna under ett kalenderår sammanlagt avser mer än 10 ton eller 50 kubikmeter avfall eller 100 kg eller 100 liter farligt avfall.

Det krävs anmälan för transport av farligt avfall som har uppkommit i en yrkesmässig verksamhet. Det gäller dock inte transporter som kräver tillstånd. För återkommande transporter är det tillräckligt att anmälan görs vart femte år.

De svenska reglerna om tillstånd och anmälan skiljer sig till viss del från reglerna i ramdirektivet för avfall och EU-domstolens praxis. Detta behandlas nedan i avsnitt 2.4.3.

Tillstånd eller anmälan krävs dock inte för transport av stallgödsel, oavsett mängd och oavsett om avfallet uppkommit i egen verksamhet (Naturvårdsverkets föreskrifter [NFS 2005:3] om transport av avfall). Föreskrifterna har dock ännu inte uppdaterats efter att den nya avfallsförordningen har trätt ikraft. Bemyndigandet för Naturvårdsverket i den nya avfallsförordningen är mer begränsat än tidigare. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att anmälningsplikt ska gälla istället för tillståndsplikt, men får inte ge undantag från anmälningsplikten för transporter av avfall inom ramen för en egen verksamhet där transport av avfall är normalt och regelbundet förekommande (43–44 §§ avfallsförordningen). Begränsningen är en följd av EU-domstolens praxis. Det innebär att för transport av stallgödsel, som överstiger mängdgränserna, kan Naturvårdsverket endast meddela föreskrifter om anmälningsplikt i fortsättningen. Naturvårdsverket har för avsikt att snarast möjligt upphäva de gamla föreskrifterna och utfärda nya.

Det kan även finnas lokala föreskrifter då kommunen har möjlighet att föreskriva om förvaring och transport av avfall.

Det finns även föreskrifter i avfallsförordningen om kontroll när avfall lämnas till någon annan. Vid hantering av farligt avfall finns krav på anteckningsskyldighet. Vidare krävs transportdokument vid transport av farligt avfall inom Sverige. Stallgödsel och andra biologiska produkter som är smittförande kan utgöra farligt avfall i mycket begränsad omfattning, se nedan avsnitt 2.6.4.

2.3.7 Ytterligare generella föreskrifter och allmänna råd om olägenheter för människors hälsa

Med olägenhet för människors hälsa avses i miljöbalken störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § miljöbalken).

Bedömningen av vad som är en olägenhet ska utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och kan inte enbart baseras på en enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Även vid bedömningen av om en störning är ringa är beroende av hur människor i allmänhet uppfattar störningen. Hänsyn ska dock tas till personer som är något känsligare än normalt, t.ex. allergiker. (Prop. 1997/98:45, del 2 s. 109.)

Olägenheter från jordbruksföretag och djurhållning kan vara buller (från t.ex. foderberedning, maskiner och transporter), lukt (från t.ex. stallgödsel, foder, ensilage och djur), flugor, damm, skarpt ljus, estetiskt utseende och halmbränning. Det kan också vara fråga om högt nitratvärde i grundvatten, vilket barn är extra känsliga för, allergener och EHEC.

Generella föreskrifter och allmänna råd om olägenheter finns även på andra områden än lagring och spridning av stallgödsel och andra biologiska produkter, vilka behandlats ovan. Här redogörs för ytterligare generella föreskrifter som tar sikte på att minimera olägenheter.

I förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anges att djur som hålls i fångenskap ska skötas så att olägenheter inte uppkommer. Kommunerna har även möjlighet att föreskriva att tillstånd krävs för att hålla bl.a. nötkreatur, häst och svin inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser med stöd av samma förordning.

Vid planläggning för eller invid djurhållning finns generella föreskrifter om vad kommunen ska beakta när det gäller olägenheter i plan- och bygglagen (2010:900) och Boverkets vägledning om planering för och invid djurhållning i rapport 2011:6.

När det gäller buller har Naturvårdsverket tagit fram riktlinjer för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983).

Ytterligare en olägenhet som skulle kunna uppkomma på ett jordbruksföretag är halmbränning. Kommunen har möjlighet att föreskriva om det inom område med detaljplan med stöd av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det finns även ett tvärvillkor i form av skötselkrav som gäller halmbränning i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2010:4) om direktstöd. Det innebär att halm efter skörd inte får brännas på åkermark utom som förberedelse inför sådd av höstoljeväxter med metoder som inte innefattar plöjning.

2.3.8 Regler om EU-stöd och om certifierad ekologisk produktion

EU-stöd

Beroende på vilken typ av EU-stöd som jordbrukaren har finns det olika generella föreskrifter som ska följas och en del av dem rör hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter.

Miljöersättningarna ingår i landsbygdsprogrammet och betalas ut till jordbrukare som vill genomföra åtgärder för att förbättra miljön. Det gäller exempelvis miljöersättningen *Minskat kväveläckage* som ställer krav på när gödselmedel tidigast får spridas beträffande fånggröda och vårbearbetning (5 kap. 72 och 74 §§ Jordbruksverkets föreskrifter [SJVFS 2007:42] om kompensationsbidrag, miljöersättningar och miljöinvesteringar).

Beträffande miljöersättningen *Skötsel av våtmarker* är det inte tillåtet att sprida gödselmedel inom våtmarken (5 kap. 80 § nämnda föreskrifter).

För att vara berättigad till miljöersättningen *Skyddszoner* ska en sådan anläggas på åkermark som direkt gränsar till ett vattenområde. Skyddszonen ska vara minst sex meter bred men högst 20 meter bred. Dessutom ska skiftets längd mot vattenområdet vara minst 20 meter. Den ska ligga obruten på samma mark under hela åtagandeperioden. Det är inte tillåtet att sprida gödselmedel. Det är inte heller tillåtet att göra något som leder till att växtligheten skadas eller att skyddszonen bearbetas förrän efter tidigaste datum för brytning av zonen. Växtligheten får däremot skördas årligen. (2 kap. 22–23 §§ förordningen [2007:481] om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder och 5 kap. 81–87 §§ nämnda föreskrifter).

För att vara berättigad till miljöersättningen *Miljöskyddsåtgärder* ska jordbrukaren bl.a. upprätta en växtodlingsplan och växtnärbalans på gårdsnivå, genomföra markkartering och fastställa kväveinnehållet i flytgödseln. Det finns krav på när detta senast ska göras och vad det ska innehålla. (2 kap. 24 §§ nämnda förordning och 5 kap. 93–103 §§ nämnda föreskrifter).

Certifierad ekologisk produktion

Det finns särskilda generella föreskrifter om certifierad ekologisk produktion. Med certifierad ekologisk produktion menas sådan växtodling eller djurhållning som kontrolleras av ett godkänt kon-

trollorgan enligt förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91.

När det gäller växtnäring ska näringsförsörjningen i första hand ske genom bl.a. tillförsel av stallgödsel eller annat organiskt material, båda företrädesvis komposterade, från ekologisk produktion. Om detta inte visar sig vara tillräckligt får vissa andra gödsel- och jordförbättringsmedel som godkänts av Europeiska kommissionen användas (artikel 12 i ovan nämnda förordning och artikel 3 och bilaga 1 i förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll).

De generella föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket gäller även för ekologisk produktion. En skillnad i reglerna om ekologisk produktion är att kravet på att inte mer än 170 kg kväve per hektar och år får tillföras gäller för all ekologisk produktion, oavsett om området anses som känsligt eller inte. Vidare får spridningsavtal endast ingås med företag som har ekologisk produktion (artikel 3 i förordning (EG) nr 889/2008).

2.3.9 Exempel på att även annat än regler kan påverka hanteringen

Villkor i tillstånd till djurhållning

Djurhållande verksamheter av viss storlek är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Beslutet om tillstånd innehåller villkor som ofta rör hanteringen eller användningen av stallgödsel och andra biologiska produkter. Även vid anmälan är det vanligt att ett beslut med föreläggande om försiktighetsåtgärder fattas. Vilka typer av villkor och försiktighetsåtgärder det vanligen rör sig om behandlas i avsnitt 3.6.2.

Branschriktlinjer

Förutom generella föreskrifter och allmänna råd som har behandlats ovan har branschen själv tagit fram riktlinjer i olika sammanhang. Det är dock inte några generella föreskrifter som utfärdats av det allmänna som jordbrukarna är tvungna att följa, utan det handlar om frivilliga

system. Det kan t.ex. vara krav som måste vara uppfyllda för att man ska få certifiera sin produktion i ett visst system eller leverera mjölk till ett mejeri. Några sådana exempel kommer att tas upp nedan för att peka på att det riktas krav på den enskilde jordbrukaren från olika håll, vilket kan bidra till en upplevelse av att det finns överlappningar. Det är dock inte fråga om några egentliga överlappningar eftersom kraven från branschen är frivilliga.

Som exempel kan nämnas IP Sigills standard för kvalitetssäkrad produktion av frukt och grönt (utgåva 2011:1, 2011-02-01). Där anges att bl.a. att ett skyddsavstånd vid gödselspridning med sex meter ska hållas. Om precisionsgödsling tillämpas får avståndet vara två meter. IP Sigills standard för kvalitetssäkrad spannmåls- och oljeväxtproduktion har bl.a. samma krav som ovan och det anges dessutom att en växtnäringsbalans för företaget ska beräknas vart femte år. För tillvalet klimatcertifiering tillkommer bl.a. krav på att en kvävebalans ska göras årligen och att myllning av stallgödsel måste ske inom fyra timmar vid spridning på öppen mark. Urin och flytgödsel får inte höstspridas till höstsådd spannmål.

När det gäller avloppsslam finns det ett oberoende certifieringssystem för återföring av växtnäring ur avlopp, som kallas REVAQ (utgåva 1.3, 2010-01-01). Certifieringssystemet är framtaget av Svenskt Vatten, i samråd med aktörer inom jordbruks- och livsmedelsbranschen, dagligvaruhandeln, konsumentorganisationer, miljörorelsen och myndigheter. Det ställs bl.a. krav på hygienisering av slammet för att undvika att smitta sprids. Allt slam ska vara behandlat med accepterad metod och salmonella ska inte ha påvisats innan det kan levereras till jordbruk.

Mejeribranschen har tagit fram policy och värderingar med koppling till mjölkgårdens produktion som bl.a. gäller avloppsslam och restprodukter (Svensk Mjolk AB, dnr DI-2012-69, 2012-07-14). Avloppsslam ska enligt policyn inte spridas på mjölkgårdar eller på mark där det odlas bete, vall, annat grovfoder eller rotfrukter för utfodring. För fält som tidigare gödslats med avloppsslam gäller en karenstid på tre år. Restprodukter, som har sitt ursprung i foder- eller livsmedelskedjan, får spridas på mjölkgårdar förutsatt att de är säkra ur ett smittskyddsperspektiv och beträffande främmande ämnen. Rötrest från biogasanläggningar ska vara certifierad. Det gäller dock inte för gårdsbiogasanläggningar om endast vissa substrat används.

Arla har även ett eget kvalitetsprogram där det bl.a. rekommenderas att all användning av kväve, fosfor och kalium ska dokumenteras (version 3.1, 2011-08-01). Skånemejerier kräver att det på deras mjölkgårdar minst vart tredje år utförs en växtnäringsbalans (Skånemejeriers miljöbroschyr 2011).

Lantbrukarnas riksförbund har, i samarbete med Jordbruksverket och andra berörda myndigheter, tagit fram Miljöhusesyndet. Det är ett egenkontrollverktyg som ger samlad och övergripande information om gällande lagstiftning inom områdena miljö, djurskydd samt foder- och livsmedelssäkerhet. Dessutom behandlas den arbetsmiljölagstiftning som reglerar de mest olycksdrabbade områdena.

2.4 Resultatet av kartläggningen

2.4.1 Överlappningar och luckor

Vad avses med överlappningar?

Med överlappningar avses sådana situationer där det finns flera regler som behandlar samma sak. Ibland kan dessa överensstämja med varandra, men de kan även vara motstridiga.

Tvårvillkoren kan snarare betraktas som en förutsättning för att få stöd än en överlappning av reglerna.

Det finns också situationer där det inte finns några egentliga överlappningar av bindande regler, men där den enskilde upplever det som om överlappningar finns. Det kan t.ex. gälla branschriktlinjer som överlappar lagstiftningen. Att reglerna har olika syften och utfärdas av olika myndigheter kan också bidra till att en upplevelse av att överlappningar finns.

Reglerna är utfärdade på olika nivåer

Det finns regler på olika nivåer: nationella, lokala och områdes-specifika föreskrifter.

De nationella reglerna som gäller miljöhänsyn i jordbruket gäller i hela landet. Vissa regler gäller dock endast för känsliga, eller andra särskilt utpekade, områden.

Kommunen kan utfärda lokala föreskrifter för att förhindra olägenheter för människors hälsa. De kan gälla i vissa områden i

kommunen, t.ex. spridning av stallgödsel intill ett visst bostadsområde eller vattentäkt.

Det kan också finnas särskilda områdesspecifika föreskrifter om skydd av områden som gäller vissa utpekade områden. De kan vara utfärdade av riksdagen, regeringen, länsstyrelsen eller kommunen.

Det innebär att för en enskild verksamhetsutövare som t.ex. bedriver verksamhet i ett känsligt område som ligger i ett vattenskyddsområde intill ett bostadsområde där det finns lokala föreskrifter har många olika regler att förhålla sig till. De kan reglera samma sak, t.ex. hur man får sprida stallgödsel i området.

Risken för överlappningar av reglerna är således stor. Det är därför särskilt viktigt att länsstyrelsen och kommunen försäkras om vilka regler som redan gäller inom ett aktuellt område innan nya utfärdas. På så sätt kan reglerna utformas som komplement till redan befintliga regler.

Reglerna har olika syften

I genomgången ovan framgår att det finns ett stort antal regler som rör hanteringen av stallgödsel och andra biologiska produkter. Merparten av de generella föreskrifterna är utfärdade med stöd av miljöbalken och syftar till att skydda miljön och människors hälsa. Det gäller t.ex. reglerna om avfall och avloppsslam. Reglerna om miljöhänsyn i jordbruket syftar till att skydda miljön och att ta hänsyn till natur- och kulturvärden. I bemyndigandet anges det inget om människors hälsa. Reglerna om skydd av områden syftar främst till att skydda naturvärden. De kan också syfta till att förbättra tillståndet för miljön, t.ex. miljöskyddsområde. Vattenskyddsområden syftar även till att skydda människors hälsa. De föreskrifter som kommunen kan ta fram om olägenheter syftar också till att skydda människors hälsa, men däremot inte miljön.

Reglerna om animaliska biprodukter och annan hygienlagstiftning syftar till att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa och framför allt att skydda säkerheten i livsmedels- och foderkedjan. Inte heller dessa regler syftar till att skydda miljön i någon större utsträckning, även om det anges i skälen till förordningen om animaliska biprodukter att reglerna även bör ta hänsyn till risker för miljön (skäl 6 till förordning (EG) nr 1069/2009).

Det finns även regler om säkerhet som har som syfte att arbetstagaren ska ha en bra arbetsmiljö och även regler som syftar till att skydda allmänheten.

Reglerna om transport av farligt gods syftar till att förebygga, hindra och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom.

Att reglerna har kommit till för att tillgodose olika syften är en förklaring till att det på vissa områden kan finnas risk för överlappningar. Den enskilde verksamhetsutövaren som måste leva upp till krav om t.ex. lagring och spridning av stallgödsel från olika håll upplever det som att överlappningar finns.

Det finns även andra regler som har helt andra syften än miljöskydd som kan få konsekvenser för hanteringen av stallgödsel. Det gäller reglerna om djurskydd där det finns krav på att markytor som är hårt belastade av hästar ska vara dränerade eller naturligt ha motsvarande egenskaper. För djurhållning inom lantbruket finns liknande krav, men då anges även som alternativ att markytor är hårdgjorda. (5 kap. 5 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd [DFS 2007:6] om hästhållning och 1 kap. 34 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2010:15] om djurhållning inom lantbruket m.m.). Att marken ska vara dränerad strider mot försiktighetsprincipen i de allmänna hänsynsreglerna. Detta exempel visar på att man vid utfärdande av nya regler bör ha ett brett synsätt eftersom reglerna kan få konsekvenser på helt andra områden än vad de syftar till att reglera.

Reglerna har olika räckvidd

Föreskrifter har olika räckvidd beroende på med vilket stöd de har utfärdats. Ett tillstånds bindande verkan brukar kallas rättskraft. I 24 kap. 1 § miljöbalken anges att tillstånd till miljöfarlig verksamhet gäller mot alla, såvitt avser frågor som prövats i tillståndet. Till följd av vissa närmare angivna regler kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Det gäller bl.a. föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet, såsom föreskrifterna om avloppsslam. Även föreskrifter om miljö- och vattenskyddsområden meddelade med stöd av 7 kap. 20 och 22 §§ miljöbalken får en sådan verkan. 24 kap. 1 § miljöbalken kan motsatsvis tolkas om att föreskrifter meddelade

med stöd av andra bestämmelser än som särskilt nämnts där inte anses bryta igenom ett tillståndets rättskraft. Det är också så som regeln har tolkats i praktiken. Reglerna om miljöhänsyn i jordbruket, som meddelats med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken, har således inte ansetts bryta igenom tillståndets rättskraft. Industriutsläppsutredningen har dock i sitt betänkande *Bättre miljö – minskade utsläpp* (SOU 2011:86, s. 277 ff.) föreslagit att även sådana föreskrifter ska kunna bryta tillståndets rättskraft. Utredningens förslag ledde till att 24 kap. 1 § utvidgades till att även omfatta föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken. Ändringen innebär att föreskrifter meddelade efter den 7 januari 2013 bryter igenom ett tillståndets rättskraft. (Prop. 2012/13:35, bet. 2012/13:MJU5, rskr. 2012/13:101). Ändringen gäller endast föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken och således inte föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket meddelade med stöd av 12 kap. 8 § miljöbalken. Inte heller kommunala föreskrifter meddelade med stöd av 40 § förordningen (1999:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har ansetts bryta igenom tillståndets rättskraft. Ett annat synsätt, som förts fram inom rättsvetenskapen, är att rättskraftsregeln istället bör förstås så att den endast begränsar möjligheterna för tillsynsmyndigheter och enskilda sakägare att framställa krav mot en verksamhetsutövare i efterhand och inte för lagstiftaren.

Förutom rättskraften kan även med vilket stöd en föreskrift har utfärdats ha betydelse för vilken räckvidd den får i övrigt. När det gäller vattentäkter kan, som ovan framgått, kommunen antingen utfärda generella föreskrifter med stöd av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller med stöd av 7 kap. 22 § miljöbalken. Om kommunen använder sig av bemyndigandet i förordningen får föreskrifterna inte medföra onödigt tvång för allmänheten eller annan obefogad inskränkning i den enskildes frihet (9 kap. 13 § miljöbalken). Föreskrifterna blir inte heller ersättningsberättigande till skillnad för föreskrifter utfärdade med stöd av 7 kap. miljöbalken (31 kap. 4 § miljöbalken).

Få konkreta överlappningar har konstaterats

I kartläggningen har få konkreta överlappningar upptäckts. I det följande redogörs för områden där överlappningar finns.

Avloppsslam

När det gäller tillförsel av avloppsslam finns det särskilda föreskrifter från Naturvårdsverket om i vilka givor avloppsslam får spridas när det gäller totalfosfor, ammoniumkväve och metaller i åkermark (Naturvårdsverkets kungörelse [SNFS 1994:2] med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket). Hänsyn måste dock även tas till de generella föreskrifterna och allmänna råden om kväve- och fosforgivor i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Avloppsslam får, enligt Naturvårdsverkets föreskrifter, tillföras åkermark med högst 22–35 kg fosfor per hektar och år, beroende på vilken fosforklass marken har. Avloppsslam får dock inte enligt Jordbruksverkets föreskrifter tillföras, tillsammans med stallgödsel och andra organiska gödselmedel, i större mängd än som motsvarar högst 22 kg fosfor per hektar och år beräknat som ett genomsnitt över en femårsperiod. Det medför att en jordbrukare som följer Naturvårdsverkets föreskrifter och tillför mer än 22 kg fosfor per hektar och år riskerar att bryta mot Jordbruksverkets föreskrifter. Eftersom Naturvårdsverkets föreskrifter är äldre än Jordbruksverkets föreskrifter finns inte heller någon hänvisning till de allmänna reglerna i Jordbruksverkets föreskrifter.

Naturvårdsverket har tagit fram ett nytt förslag till förordning om avloppsslam (*Uppdatering av "Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp"*, dnr 525-205-09). Förslaget remitterades och remissinstanserna såg brister i förslaget, bl.a. saknades förslag om gränsvärden för tillförsel av organiska föroreningar och spridning i skogsmark. När det gäller frågan som är av intresse här innebar förslaget ingen ändring angående i vilken mängd totalfosfor avloppsslam får tillföras.

I februari 2012 fick Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag avseende hållbar återföring av fosfor (regeringsbeslut 1:9, M2012/317/Ke). I uppdraget ingår bl.a. att utarbeta och föreslå krav på kvalitet för att möjliggöra spridning av olika fraktioner såsom

slam och andra röt- och kompostrester samt gödsel och urin till olika markområden (åkermark, skogsmark och övrig mark) för att bidra till en återföring av fosfor utan risk för människors hälsa och miljön i enlighet med miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Med kvalitetskrav avses bl.a. hygienkrav och gränsvärden för metaller, samt krav avseende organiska föreningar, läkemedel och andra relevanta ämnen. Redovisningen ska innehålla förslag till författningskrav för spridning av fraktioner på mark för återföring av fosfor. Uppdraget ska genomföras efter samråd med bl.a. Jordbruksverket, som svarar särskilt för frågor om spridning på åkermark. Uppdraget ska redovisas den 12 augusti 2013.

Utredningen anser att i samband med framtagandet av de nya reglerna om återföring av fosfor bör fosforbegränsningen ses över, så att den blir i överensstämmelse med reglerna om miljöhänsyn i jordbruket. Med anledning av att uppdraget ska ske efter samråd med Jordbruksverket anser utredningen att denna fråga tas om hand på ett tillfredställande sätt i regeringsuppdraget.

Olägenheter för människors hälsa

Beträffande olägenheter för människors hälsa vid lagring och spridning av stallgödsel och andra organiska gödselmedel finns allmänna råd i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Kommunerna kan även ha lokala föreskrifter. Det kan även finnas områdesspecifika föreskrifter i ett vattenskyddsområde. De allmänna råden är inte bindande och så allmänt hållna att de lokala och områdesspecifika föreskrifterna kan ses som en precisering inom ett visst område. En eventuell överlappning utgör således inget problem i praktiken.

Avfall och transport

I den mån stallgödsel och andra biologiska produkter är avfall finns en viss överlappning beträffande hur de ska hanteras. I vilka situationer stallgödsel och andra biologiska produkter kan anses vara avfall behandlas i avsnitt 2.6. I miljöbalken anges att den som innehåller avfall ska se till att den hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Även i hygienlagstiftningen anges att avfall ska förvaras och hanteras så att förorening av livsmedel och foder

förhindras. I fråga om hälsoperspektivet finns således en överlappning. Reglerna är dock snarlika och allmänt hållna varför det inte utgör ett problem i praktiken.

Det finns även överlappningar i avfallsförordningen, reglerna om animaliska biprodukter och reglerna om farligt gods beträffande transport av smittförande stallgödsel och andra biologiska produkter i vissa fall. Reglerna om farligt gods grundar sig på en FN konvention, reglerna om animaliska biprodukter på en EU-förordning och reglerna om avfall på ett EU-direktiv. Det är därför inte möjligt att komma till rätta med överlappningarna på nationell nivå. Se nedan i avsnitt 2.6.4 angående avfallsförordningens förhållande till annan lagstiftning.

Slutligen finns det även viss överlappning mellan reglerna om miljöhänsyn i jordbruket och animaliska biprodukter när det gäller dokumentation av stallgödsel och andra organiska gödningsmedel som tas emot till och förs bort från jordbruksföretag. Uppgifterna som ska dokumenteras är delvis desamma enligt de båda regelverken, men de skiljer sig åt i vissa delar eftersom reglerna har olika syften. Vidare riktar sig reglerna om miljöhänsyn i jordbruket endast till jordbruksföretag. Dokumentationen enligt reglerna om miljöhänsyn i jordbruket ska sparas i minst sex år och finnas tillgänglig på jordbruksföretaget. Handelsdokument enligt reglerna om animaliska biprodukter ska utfärdas i tre exemplar. Originalen ska åtfölja sändningen och sparas av mottagaren och kopiorna ska sparas av avsändaren och transportören i minst två år. Det finns möjlighet till undantag från reglerna om animaliska biprodukter när det gäller transport av naturgödsel. Det diskuteras nedan i avsnitt 2.4.4.

Dokumentation vid spridning

I reglerna om animaliska biprodukter finns ett krav på att dokumentera spridning av andra organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel än främst naturgödsel, mag- och tarminnehåll samt mjölk och råmjölk. Det gäller vid spridning på mark som produktionsdjur har tillträde till eller där det odlas vallväxter som ska användas för utfodring. Mängd, datum, plats för spridning samt datum för betning eller skörd ska anges.

I Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring anges i allmänna råd

att utförd gödsling bör dokumenteras i en journal. Vad som bör anges i journalen överlappar till viss del kraven i reglerna om animaliska biprodukter. Det bör dock inte leda till några praktiska problem eftersom de allmänna råden inte utgör bindande krav och dessutom kan kraven i reglerna om animaliska biprodukter användas som en del i dokumentationen av utförd gödsling.

Få luckor har konstaterats

Rötrest

Inte heller många luckor i lagstiftningen har upptäckts vid kartläggningen. En lucka är hanteringen av rötrest efter att stallgödsel har rötats i en biogasanläggning. Det finns särskilda regler som gäller endast för stallgödsel i reglerna om miljöhänsyn i jordbruket. Det gäller reglerna om lagringskapacitet, dokumentationsskyldighet av stallgödsel som förs bort, täckning och påfyllning av flytgödselbehållare, begränsning av kvävetillförseln samt nedmyllning och spridningsmetoder i Blekinge, Skåne och Hallands län.

Om stallgödsel rötas med annat material, t.ex. vall, i så stor omfattning att rötresten inte längre kan anses falla in under definitionen av stallgödsel, omfattas den inte av reglerna för stallgödsel. Däremot kan rötresten omfattas av reglerna som gäller för andra organiska gödselmedel. Vidare är reglerna om miljöhänsyn i jordbruket inte tillämpliga på biogasanläggningar som inte har någon anknytning till ett jordbruk.

Utredningen anser att krav på dokumentation av bortförsel av rötrest, täckning och påfyllning av rötrestbehållare samt nedmyllning och krav på metoder för spridning av rötrest i Blekinge, Skåne och Hallands län bör finnas.

Däremot anser utredningen inte att det är nödvändigt att rötrest ska omfattas av de specifika reglerna om lagringskapacitet. Rötresterna är flytande varför det ligger i sakens natur att en tät behållare krävs. I den mån ett jordbruksföretag skickar stallgödsel till rötning i en biogasanläggning och sedan tar emot rötresterna finns indirekta krav på lagringskapacitet till följd av att stallgödseln tidigare funnits på gården. Vidare har själva biogasanläggningen vanligtvis krav på lagringskapacitet i tillståndet eller föreläggande efter anmälan. I övrigt får det anses vara tillräckligt att lagring av rötrest omfattas av de allmänna hänsynsreglerna och de allmänna

råden om dem på samma sätt som för rena växtodlingsföretag, se avsnitt 2.4.2 nedan. Utredningen anser inte heller att någon ändring behöver göras beträffande begränsningen av kvävetillförseln. Regeln genomför nitratdirektivet på ett korrekt sätt. Den svenska nationella regeln om begränsning av tillförseln av fosfor gäller även andra organiska gödningsmedel. På så sätt begränsas närings-tillförseln även vid spridning av rötrest.

Den närmare motiveringen och vilka ändringar som behöver göras till följd av dessa luckor diskuteras i avsnitt 3.8.1.

Stallgödsel från hästar och andra djur utanför jordbruksföretag samt jordbruksföretag som inte har någon djurhållning

Något som också kan sägas vara en lucka i lagstiftningen är hanteringen av stallgödsel som inte har någon koppling till ett jordbruksföretag, eftersom sådan stallgödsel inte omfattas av de specifika reglerna om miljöhänsyn i jordbruk utan endast av miljöbalken och därmed de allmänna hänsynsreglerna.

Vissa av reglerna om miljöhänsyn i jordbruk är kopplade till jordbruksföretag som håller djur såsom reglerna om lagringskapacitet. De gäller således inte för rena växtodlingsföretag.

Dessa luckor behandlas i följande avsnitt.

2.4.2 Stallgödsel från hästar och andra djur utanför jordbruksföretag samt på rena växtodlingsföretag

Stallgödsel från hästar och andra djur utan koppling till jordbruksföretag

Vilka regler gäller?

Reglerna om miljöhänsyn i jordbruket gäller jordbruksföretag. Stallgödsel som produceras utanför jordbruksföretag och inte lämnas vidare till ett sådant företag för t.ex. spridning på åkermark omfattas således inte av reglerna om miljöhänsyn i jordbruket. Det kan t.ex. gälla hästar som hålls av privatpersoner, ridskolor, galopp- och travanläggningar, djurparker, kennlar och minkar.

Även de internationella kraven och åtagandena i nitratdirektivet, Göteborgsprotokollet och Helsingforskonventionen gäller förorening från jordbruket. Det finns således inga internationella krav på att

reglerna ska omfatta gödsel från djur utan koppling till jordbruksföretag.

Stallgödsel utan koppling till jordbruksföretag omfattas dock av miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna. Det innebär att gödseln alltid ska kunna lagras på ett miljömässigt bra sätt under tider på året när det inte är lämpligt att sprida gödseln. Jordbruksverket har tagit fram allmänna råd om lagring på jordbruksföretag och i andra verksamheter som inte omfattas av bestämmelserna om lagringskapacitet. Det finns även allmänna råd om tillfällig lagring i fält. De finns i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Tillsynsmyndigheten kan utifrån de allmänna hänsynsreglerna meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall (26 kap. 9 § miljöbalken). Det kan därför hända att resultatet vid en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna blir detsamma som kraven i föreskrifterna, men utrymmet för överväganden i det enskilda fallet blir större.

De föreskrifter för att hindra olägenheter för människors hälsa som kommunen kan utfärda med stöd av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är inte begränsade till jordbruksföretag. Det gäller även föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. miljöbalken. Sådana lokala och regionala föreskrifter om t.ex. spridning och lagring av stallgödsel kan således utfärdas.

När det gäller hästhållning finns det vägledande material om hantering av hästgödsel som kan användas av hästhållare och tillsynsmyndigheter för att få ledning i hur gödseln bör hanteras. I skriften *Hästgödsel – en naturlig resurs* (Jordbruksinformation 7, 2006), behandlas hur hästgödseln kan utnyttjas så bra som möjligt utan att miljön påverkas negativt. Jordbruksverket har även, i samarbete med representanter från kommunen, länsstyrelsen och näringen, nyligen tagit fram en *Riskevärderingsmall för näringsläckage vid hästhållning – vägledningsmaterial vid miljötillsyn enligt miljöbalken*. Mallen är tänkt som ett hjälpmedel vid tillsyn och som ett underlag för diskussion med hästägare. Vidare finns skriften *Hästhusesyn – praktisk guide för lagar och krav 2009*, som har tagits fram av näringen (Lantbrukarnas riksförbund och hästnäringens miljökommitté), där bl.a. miljökrav tas upp. Sedan år 2010 ingår den i miljöhousesyn, men där framgår inte miljökraven lika tydligt. Hästnäringens Nationella Stiftelse har i samarbete med Sveriges lantbruksuniversitet Alnarp tagit fram skriften *Hästen i kommunen – betyder mer än du tror. En praktisk guide för kommunens medarbetare*. Det förekommer även att länsstyrelser tar fram en

länspolicy om vilka krav som bör ställas på gödselhantering hos andra än jordbruksföretag (se t.ex. *Lagring av stallgödsel i Västmanlands län – förslag till länspolicy*, 2007).

Vad innebär reglerna om miljöhänsyn i jordbruket?

Om djurhållning utanför jordbruksföretag skulle omfattas av reglerna om miljöhänsyn i jordbruket skulle det innebära bl.a. följande. Anläggningar med mer än tio djurenheter inom känsligt område och tio djurenheter i övriga landet skulle behöva ha en lagringskapacitet för gödseln motsvarande sex respektive åtta månaders produktion. Som exempel kan nämnas att en häst är en djurenhet och tio minkhonor är en djurenhet. Vidare skulle verksamheter med mer än tio djurenheter behöva ha spridningsarealer för gödseln eller dokumentation över hur mycket gödsel som har förts bort från anläggningen. Det innebär även att regler om försiktighetsmått vid spridning och begränsning av den mängd gödsel som får tillföras blir tillämpliga.

Vilka djurslag kan det röra sig om?

Den mest omfattande djurhållning som faller utanför reglerna om miljöhänsyn i jordbruket är hästhållning. Det kan dock även vara fråga om andra djurslag såsom mink, struts, lamadjur, hjortar, hundar och djurparksdjur.

Utredningen anser att de djurslag där det är motiverat att undersöka om reglerna om miljöhänsyn i jordbruket bör tillämpas är mink och häst.

När det gäller minkar (minkhonor) redovisades det år 2010/11 till 180 000 stycken. I Sverige finns 68 aktiva minkfarmare (Jordbruksstatistisk årsbok 2012, s. 107). En tredjedel av minkfarmarna finns på Listerlandet i Sölvesborgs kommun. Övrig minkhållning finns huvudsakligen i vissa kommuner i Västra Götalands, Jönköpings och Skåne län. (Ds 2005:32, s. 19 ff.) Antalet minkar i Sverige är således relativt litet och koncentrerad till ett fåtal områden. Utredningen anser därför att negativ miljöpåverkan av minkgödsel effektivast åtgärdas med hjälp av tillsyn i de kommuner där verksamheten bedrivs. Minkhållningen är även anmälningspliktig vid 100 djurenheter och tillståndspliktig vid 400 djurenheter. I den

individuella prövningen och vid tillsynen kan de allmänna hänsynsreglerna omvandlas till konkreta villkor eller förelägganden.

Utredningen anser inte heller att negativ miljöpåverkan av gödsel från djurslag som struts, lamadjur, hjortar, hundar och djurparksdjur motiverar att dessa ska omfattas av reglerna om miljöhänsyn i jordbruket.

Det som återstår är således att se om negativ miljöpåverkan av gödsel från hästar motiverar att all hästhållning ska omfattas av dessa regler. Detta behandlas nedan.

Jordbruksverkets förslag om hästhållning

Jordbruksverket har tagit upp frågan om all hästhållning bör omfattas av reglerna om miljöhänsyn i jordbruket i sitt förslag till handlingsprogram för växtnärlings- och växthusgasutsläpp. Jordbruksverket ansåg i förslaget att konsekvenserna av att inkludera hästar behöver utredas och att det underlag som finns om hanteringen av hästgödsel behöver förbättras. Det gällde t.ex. underlag om hur hanteringen av gödseln ser ut i dag och hur många som skulle beröras av en ändring av reglerna. Jordbruksverket konstaterade vidare i rapporten att det totalt produceras relativt stora mängder hästgödsel på anläggningar som inte är jordbruksföretag. Det kan därför te sig som rimligt att även gödsel från dessa hästar omfattas av grundläggande krav på gödselhantering. Undantag kan dock tänkas för mindre anläggningar på samma sätt som för mindre jordbruksföretag. (Jordbruksverkets rapport 2010:10, *Förslag till handlingsprogram för växtnärlings- och växthusgasutsläpp till 2016*, bilaga 2, s. 15 ff.)

Hur många hästar finns och var finns de?

Jordbruksverket har därefter tagit fram statistik för antalet hästar och anläggningar med häst år 2010 (det statistiska meddelandet JO 24 SM 1101). Antalet hästar skattas till 362 700 stycken och antalet platser med hästar till 77 800 stycken, vilket ger ett medelantal om 4,7 hästar per plats. Hästantalet är tydligt relaterat till befolkningens storlek. Undersökningen visar att tre fjärdedelar av alla hästar och två tredjedelar av alla platser med häst finns inom större tätorter eller i tätortsnära områden. Det framgår även att hästar inom gruppen ridskolor och andra liknande föreningar/turistföretag skattas

till 16 300 hästar, dvs. cirka fem procent av det totala antalet hästar. Jämfört med hästskattningen år 2004 har en ökning av antalet hästar skett med mellan 10–20 procent. Undersökningarna gjordes vid olika tidpunkter under året vilket kan förklara skillnaden i resultat. Näringen har varit i kontakt med Jordbruksverket och uppfattningen är att statistiken över hästundersökningen i juni 2010 är korrekt (*Hästskattningarna 2004 och 2010 – en analys utifrån näringens perspektiv*, Åsa Braam).

Strukturundersökningen från juni 2010 visar att cirka 31 procent, dvs. 110 700 stycken, av alla hästar finns på jordbruksföretag som har mer än två hektar åkermark eller stora djurbesättningar.

Nedan följer en tabell som visar antal platser med häst och antal hästar i olika intervall, som utredningen har låtit Jordbruksverket ta fram. Med plats avses en bebyggd eller obebyggd fastighet. Om flera personer hyr stallplats på en fastighet eller om flera personer har sina hästar på bete på samma fastighet räknas det som en plats. Eftersom reglerna ska följas av hästhållaren är det i det följande resonemanget mest relevant att diskutera miljöproblematiken ur perspektivet miljöbelastningen vid platser med häst.

Tabell 2.7 Antal hästar och platser med häst i olika intervall

Besättningsstorlek	Antal hästar	Andel hästar i procent	Platser med häst	Andel platser med häst i procent
1–2 hästar	60 857	17	33 591	43
3–4 hästar	83 081	23	24 645	38
5–10 hästar	95 738	26	14 419	12
>10 hästar	122 987	34	5 176	7

Hur ser gödselhanteringen ut vid hästhållning i dagsläget?

Jordbruksverket har i en rapport om hästhållning i Sverige 2010 gett en översiktlig bild av Sveriges hästhållare och deras hästhållning (rapport 2012:1). Resultatet baseras på en omfattande enkätundersökning som Jordbruksverket genomförde under år 2011. Enkäten riktades till alla som uppgav i ovanstående statistiska undersökning att de hade häst på sin fastighet eller anläggning. Resultaten presenteras i rapporten utifrån hästhållaren och det framgår således inte hur stor andel av landets hästar som berörs av varje redovisat svarsalternativ. Vidare har det varit möjligt att kryssa i flera svarsalternativ, varför summan av andelarna per fråga

kan överstiga 100 procent. Det går heller inte att särskilja hur hästhållare som inte har jordbruksföretag hanterar sin gödsel.

Enkätundersökningen visar att mer än hälften av alla hästhållare förvarar sin gödsel på betongplatta. Över 30 procent av hästhållarna i grupperna ridskolor/turridningsföretag och A-tränare inom trav och galopp förvarar sin gödsel i container/vagn jämfört med drygt 15 procent för riket som helhet. Ungefär en fjärdedel av landets hästhållare förvarar gödseln på mark som inte är åkermark. Andra sätt att förvara gödseln är i stuka på åkermark, i gödselbrunn och gödselstad, i säckar, på pall, på presenning och i kompost. När det gäller hur hästhållare gör sig av med gödsel sprider över 60 procent av landets hästhållare gödsel på egen mark och över 30 procent av gödseln tas om hand av lantbrukare. Ungefär hälften av ridskolor/turridningsföretag och A-tränare inom trav och galopp tycks ha överenskommelser med närliggande lantbrukare som tar hand om deras gödsel och ungefär en tredjedel har någon annan än lantbrukare som tar hand om gödseln. Som strömedel använder flest hästhållare i landet spån. För A-tränare inom trav och galopp samt riket som helhet kommer halm därefter. För gruppen ridskolor och turridningsföretag är torv näst vanligast efter spån. Landets hästar har i genomsnitt tillgång till en hektar bete/rasthage per häst.

I en ny rapport från Sveriges lantbruksuniversitet har miljöpåverkan från hästhållning undersökts. Den visar att mer fosfor ackumulerades i jorden i en rasthage jämfört med fältet. (*Impact of horse grazing and feeding on phosphorus concentrations in soil and drainage water. Soil Use and Management*, september 2011). Beläggningsgraden skiljer sig under året där rasthagar vintertid har högre beläggning än betesmarker sommartid.

Slutsatsen av ovanstående rapporter tyder på att rasthagar kan vara ett miljöproblem. När det gäller lagring behöver uppgiften att ungefär en fjärdedel av landets hästhållare förvarar gödseln på mark som inte är åkermark undersökas vidare eftersom det kan finnas en miljöproblematik vid sådan lagring.

I vilken utsträckning bör all hästhållning omfattas av reglerna om miljöhänsyn i jordbruket?

Inledningsvis kan konstateras att det inte finns några internationella krav och åtaganden som innebär att all hästhållning ska omfattas av reglerna om miljöhänsyn i jordbruket.

Det totala antalet hästar uppskattas till 362 700 stycken. Det antal hästar som det handlar om i praktiken är hästar som inte befinner sig på ett jordbruksföretag dvs. cirka 250 000 hästar. Om gödseln från sådana hästar sprids på jordbruksmark omfattas dock själva spridningen av reglerna. Beträffande antalet platser med hästar, både jordbruksföretag och övriga platser, är det cirka 77 830 stycken. Det kan jämföras med mjölkkor som är 346 495 stycken och således något färre än det totala antalet hästar, men som är koncentrerade till 5 260 företag. När det gäller kor för uppfödning av kalvar är de 195 653 stycken och finns på 11 809 företag. (Jordbruksstatistisk årsbok 2012, s. 114 f.)

Hästgödsel har betydligt lägre näringsinnehåll än gödsel från mjölkkor. Innehållet av fosfor och totalkväve i fastgödsel från en fritidshäst är cirka 51 respektive cirka 35 procent av innehållet i flytgödsel från en ko som producerar 10 000 kg mjölk per år. Om man jämför med innehållet av fosfor och totalkväve i djupströgödsel från en diko är det cirka 74 respektive cirka 70 procent. (bilaga 8 och 9 till Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2004:62] om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring). Angående fördelningen av antal hästar per plats håller 43 procent av platserna 1–2 hästar, 50 procent håller 3–10 hästar och 7 procent håller fler än 10 hästar. Reglerna om lagringskapacitet gäller inte för djurhållning med högst 2 djurenheter. Utanför känsligt område ställs inte krav på lagringskapacitet utöver de allmänna hänsynsreglerna för 3–10 djurenheter. Med tanke på att antalet hästar på varje plats är relativt få kommer många att falla utanför kraven på lagringskapacitet även om all hästhållning skulle omfattas av reglerna som de ser ut för jordbruksföretag i dag.

Frågan är då hur stor miljöpåverkan som hästhållningen orsakar och hur man lämpligast kommer till rätta med den. Det rör sig om ett stort och ökande antal hästar som är fördelade på ett stort antal platser, vars potentiella påverkan på yt- och grundvatten inte bör förringas. Hur hästhållning påverkar miljön är beroende på lokaliseringen, typen av hästhållning och vilken typ av gödselhantering som finns. Den negativa miljöpåverkan torde exempelvis vara mindre där hästarna har tillgång till stora markarealer än om hästarna står uppstallade och går i mindre rasthagar. Risker för övergödningsproblem kan finnas i tätortsnära områden eftersom två tredjedelar av alla platser med häst finns inom större tätorter eller i tätortsnära områden. Hästhållning i närheten av sjöar och vattendrag kan också påverka näringshalterna i vattnet. Vatten som

riskerar att inte nå god ekologisk status behöver uppmärksammas särskilt. Det finns vidare olika speciallösningar för gödselhanteringen som hästhållare använder sig av, t.ex. kan en mindre lagringsplatta finnas med regelbunden tömning av en jordbrukare i trakten. Containerhantering förekommer också där hästhållaren hyr en container som regelbundet töms. Jordbruksverkets undersökning indikerar att gödseln förvaras och tas om hand i huvudsak på ett bra sätt. Rapporten om miljöpåverkan från hästhållning tyder på att rasthagarna utgör en risk för övergödning. De främsta miljöproblemen med gödsel från hästhållning är enligt utredningens mening växtnäring förluster och jorderosion vid upptrampade rasthagar vid vattendrag och olämpligt placerade stukor.

Tillsynsmyndigheter anser ofta att det är svårt att i det enskilda fallet avgöra vilka krav som bör ställas på lagring av hästgödsel. I många fall uppfattas det som svårt att grunda ett föreläggande på de allmänna hänsynsreglerna. Från tillsynsmyndigheternas perspektiv skulle alltså utökade generella bestämmelser kunna förenkla och effektivisera arbetet. Den nyligen framtagna riskvärderingsmallen kan samtidigt underlätta arbetet och utgöra ett bra hjälpmedel för diskussion med hästhållaren vid ett tillsynsbesök. Miljöbalkens allmänna hänsynsregler innebär att tillämpning av lagstiftningen i tillsynssammanhang ska genomföras på ett sådant sätt att inspektören förmår att göra den bedömning som behöver göras i det enskilda fallet.

Det ska även beaktas att reglering av en verksamhet genom bindande föreskrifter är en ingripande åtgärd som ska tas till endast om det inte finns något bättre alternativ (Ds 1998:43, s. 32 ff.). Vidare har kommuner och länsstyrelser möjlighet att utfärda lokala och regionala föreskrifter om gödselhantering som omfattar även hästhållning. Som diskuterats i avsnitt 2.5 och 3.7.6 är det svårt att utfärda föreskrifter som är ändamålsenliga för alla typer av hästhållning i hela landet. I områden där risken för miljöproblem är stor kan således lokala och regionala föreskrifter vara ett alternativ. Det är upp till länsstyrelsen och kommunen att bedöma. En annan möjlig väg är att länsstyrelsen i samverkan med kommuner förtydligar vilka överväganden som bör göras för att få en gemensam tillämpning inom länets kommuner.

Av viss betydelse är också att det inte finns någon given kanal att nå ut till alla hästhållare. Hästnäringen har många olika slag av hästhållare och det finns ingen branschorganisation där representanter för alla typer av hästhållning finns representerad. Hästnäringens

Nationella Stiftelse är ett samverkansorgan inom svensk hästsektor som representerar de stora aktörerna inom svensk hästsektor. Utredningen har samrått med representanter från stiftelsen i denna fråga och de ansåg att all hästhållning borde omfattas av reglerna om miljöhänsyn i jordbruket. Motivet till det var främst att hästhållningen på så sätt skulle få större legitimitet utåt samt att det är tydligare för hästhållarna vilka regler som gäller. De mindre hästhållarna var dock inte representerade. Utredningen har därför även samrått med ett mindre rid- och körsällskap som var av motsatt åsikt. Det är dock svårt att få en samlad bild av vad hästhållare som har hästar som hobby har för åsikt i frågan. En komplikation i sammanhanget att en hästhållare i många fall är någon som hyr ut hästboxar och rasthagar/betesmarker och kanske inte har egen häst vilket gör att gruppen är svår att nå med information. Av Jordbruksverkets rapport om hästhållning i Sverige framgår att över 80 procent av hästhållarna anger att de har häst som hobby. Det kan därför finnas vissa fördelar med att på plats kunna informera respektive hästhållare om innebörden av de allmänna hänsynsreglerna och efter dialog med hästhållaren komma fram till vilka åtgärder som bör vidtas i varje enskilt fall.

Det har framförts att ett skäl att inkludera all hästhållning i reglerna är rättviseskäl. Det kan framstå som orättvist att hästar inte behandlas lika oavsett om de finns på ett jordbruksföretag eller inte. Utredningen anser att det viktiga i sammanhanget är att hantera de miljöproblem som kan uppstå vid olämplig gödselhantering eller i rasthagar.

Sammantaget anser utredningen att det effektivaste sättet att uppnå positiva effekter för miljön är riktad tillsyn i problemområden utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler. En kompetent tillsyn kan på ett bra sätt väga samman risker för miljön och vilka åtgärder som är skäligen att kräva i det enskilda fallet. Miljöpåverkan vid hästhållning är beroende av många olika faktorer. En samordnad och riktad tillsyn förbättrar möjligheterna att identifiera vilka åtgärder som är skäligen att kräva i det enskilda fallet. Utredningen bedömer att länsstyrelsen i sin egenskap av tillsynsvägledande myndighet bör ge hög prioritet åt samordnad och riktad tillsyn av gödselhantering vid hästhållning i länet, framför allt i områden där risken för miljöproblem bedöms vara som störst. Det kan t.ex. vara omfattande tätortsnära hästhållning eller hästhållning i närheten av sjöar och vattendrag. Se utredningens förslag i avsnitt 2.7.1.

När det gäller vägledning på central nivå beträffande i vilka områden miljöproblemen kan vara störst, olämpligt placerade stukur och upptrampade rasthagar, finns det omfattande allmänna råd till de allmänna hänsynsreglerna om stukur. Utredningen föreslår även i avsnitt 3.8.1 att Jordbruksverket ska ges i uppdrag att ta fram allmänna råd om ytor som är hårt belastade av djur. Vidare har i samband med tillsynskampanjen *Effektiv näring* fokus satts på växt-näringsfrågor. Jordbruksverket har bl.a. tagit fram en riskvärderingsmall för näringsläckage från hästhållning som kan vara till hjälp i tillsynen. Detta vägledningmaterial behöver göras mera känt gentemot tillsynsmyndigheterna. Erfarenheterna från tillsynskampanjen är värdefull att ta tillvara för de nationella myndigheterna, länsstyrelsen och kommunen.

Ett återrapporteringskrav av erfarenheter av den samordnade och riktade tillsynen bör införas för länsstyrelsen, se utredningens förslag i avsnitt 2.7.1. Återrapporteringen bör ligga till grund för en framtida bedömning om den riktade och samordnade tillsynen utgör en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med miljöproblemen vid hästhållning eller om hästhållning bör omfattas av de generella föreskrifterna. Utredningen anser att det kan vara svårt att tillämpa reglerna för jordbruksföretag direkt på hästhållning, med tanke på de varierande gödselhanteringssystem som kan förekomma. Det kommer antagligen att vara en utmaning att utfärda ändamålsenliga konkreta krav på lagringskapacitet som ska gälla för alla hästhållare i hela landet. En avgränsning av vilken hästhållning som bör omfattas av reglerna och en bedömning av vilka krav som bör ställas på olika typer av gödselhanteringssystem kan behöva göras. Reglerna bör ge utrymme för alternativa lösningar. Faktorer som bör beaktas är jordart, lokalisering, beläggning i rasthagar vintertid, typ av häst och hur hästarna hålls, t.ex. uppstallade eller i lösdrift. Med stor sannolikhet kommer sådana regler ändå kräva att det görs en viss individuell bedömning av gödselhanteringen.

Jordbruksföretag som inte har någon djurhållning

En del av reglerna om miljöhänsyn i jordbruket förutsätter att jordbruksföretaget håller djur. Det gäller de generella föreskrifterna om lagringskapacitet. Hur stor lagringskapacitet som krävs är beroende på det antal djur som finns på jordbruksföretaget. Jordbruksföretag som endast tar emot stallgödsel och

bedriver växtodling omfattas dock av de allmänna hänsynsreglerna och allmänna råd om lagringskapacitet och utformning av lagringsutrymmen samt tillfällig lagring i fält. Lagringskapaciteten bestäms även indirekt av andra regler eftersom stallgödseln ska kunna lagras under perioder då spridning är förbjuden eller olämplig.

Vid spridning med flytgödsel torde det i praktiken inte förekomma någon lagring på växtodlingsföretaget, utan flytgödseln sprids direkt. Vid spridning av fast gödsel kan det förekomma att gödseln läggs i stukor före spridning. Så länge som de allmänna råden om stukalagring följs uppfyller lagringen de allmänna hänsynsreglerna. I praktiken kan olämplig lagring i fält i stuka vara den situation där negativ miljöeffekt kan uppkomma.

Utredningen anser att det inte är motiverat att införa specifika krav på lagringskapacitet för växtodlingsföretag. En bedömning av vad som krävs vid eventuell lagring i varje enskilt fall, med stöd av de allmänna hänsynsreglerna och de allmänna råden, får anses vara tillräckligt. Det lämpligaste instrumentet att komma till rätta med eventuella brister är föreläggande om skyddsåtgärder efter tillsyn.

2.4.3 Överensstämmelse med internationella krav och åtaganden

Syftet med genomgången

Utredningen har kartlagt vilka regler som följer av svenska åtaganden i internationella sammanhang. Utredningen har gått igenom de internationella krav och åtaganden som mer konkret rör hanteringen av stallgödsel och andra biologiska produkter och undersökt om de uppfylls i svensk rätt. Syftet med detta är att se om det finns luckor i den svenska lagstiftningen som behöver åtgärdas.

Göteborgsprotokollet

Bilaga IX till Göteborgsprotokollet har till stor del genomförts i Sverige genom reglerna om miljöhänsyn i jordbruket, de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och sammanställningen om god jordbrukarsed för att begränsa ammoniakförluster (Jordbruksinformation 13 – 2006). Se tabellen i bilaga 4. Nedan redogörs för de krav som gäller stallgödsel och andra biologiska produkter som det kan diskuteras om Sverige har uppfyllt fullt ut.

När det gäller kraven på lagringstekniker för flytgödsel finns föreskrifter om täckning i Sverige. De gäller för jordbruksföretag med fler än tio djurenheter i Götaland, Svealands kustlän och slättbygder i inlandet. Göteborgsprotokollet gäller för s.k. IPPC-/IED-verksamheter, dvs. stora svin- och fjäderfäanläggningar. I avsnitt 3.2.2 anges närmare vilka verksamheter det rör sig om. I Sverige är dessa tillståndspliktiga och krav på täckning kan finnas som villkor för tillståndet. Alla IPPC-/IED-verksamheter, även utanför områden som omfattas av krav på täckning, har således genomgått en miljöprövning och omfattas av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Enligt dem ska bästa möjliga teknik användas.

Vad gäller kravet på stallbyggnader för IPPC-/IED-verksamheter saknas regler i Sverige som särskilt syftar till att minska ammoniakavgång från stall. De allmänna hänsynsreglerna ska dock alltid beaktas. Det finns även gränsvärden för hur mycket ammoniak luften inne i stallet får innehålla med hänsyn till arbetsmiljö och djurens välbefinnande. I tillstånden till djurhållande verksamhet enligt miljöbalken kan det även ställas krav på stallarnas utformning. Djurstallar förprövas också enligt djurskyddsförordningen (1988:539) innan de uppförs och byggs om och godkänns från djurskydds- och djurhälsosynpunkt. Det finns även krav på daglig utgödsling.

Det har nyligen genomförts en revision av Göteborgsprotokollet, men den ändrar inget i sak när det gäller dessa regler. Inom EU finns även s.k. BAT-referensdokument för djurhållning av fjäderfä och svin. De behandlar bl.a. vad som utgör bästa tillgängliga teknik för lagring av gödsel och utformning av stallar. I dagsläget är de inte bindande, men de håller på att omarbetas för att kunna utgöra s.k. BAT-slutsatser som ska användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkoren i enlighet med IED-direktivet. Se mer om detta i avsnitt 3.2.2. Utredningen anser därför att några ändringar inte bör göras i dagsläget. Det är bättre att avvakta de nya BAT-slutsatserna och därefter se om de är tillräckliga eller om det finns behov av ytterligare reglering på nationell nivå. Det finns även skäl att avvakta om någon ytterligare revision av bilaga IX kommer att göras. Det kan dessutom noteras att Sverige har klarat sitt tidigare åtagande enligt protokollet och EU:s utsläppstakdirektiv när det gäller ammoniak.

Helsingforskonventionens bilaga III

Tillämpningsområde

I artikel 6, om principer och skyldigheter beträffande förorening från landbaserade källor, anges att relevanta åtgärder ska vidtas av parterna i Östersjöns tillrinningsområde och att bilaga III ska genomföras i nationell rätt. I bilaga III del I om förebyggande av föroreningar från industri och kommuner anges att bilagan ska tillämpas i hela tillrinningsområdet (regel 1). När det gäller del II om förebyggande av föroreningar från jordbruket anges inte tillämpningsområdet uttryckligen (regel 1). Med hänsyn till vad som anges i artikel 6 borde dock även del II avse Östersjöns tillrinningsområde.

Med Östersjöområdet avses Östersjön och inloppet till Östersjön, vilket begränsas av latituden genom Skagen. Området omfattar även Sveriges inre vatten enligt en särskild karta som gavs in i samband med ratifikationen. Inre vatten omfattar inte insjöar, vattendrag eller kanaler. (Artikel 1 och SÖ 1996:22.) Hela Sverige betraktas som tillrinningsområde.

Förhållandet till nitratdirektivet

Genom utvidgningen av EU är åtta av de nio av parterna medlemmar i EU. Det är endast Ryska federationen som står utanför EU. När bilaga III utarbetades var dock inte medlemsantalet lika stort vilket förklarar varför den inte är utformad på samma sätt som nitratdirektivet. I stora drag motsvarar kraven i bilaga III del II de krav som ställs i nitratdirektivet men det finns också vissa skillnader. I många fall är dock bilagan mindre preciserad, vilket gör att utrymme lämnas för länderna att genomföra åtgärderna utifrån de naturgivna förutsättningarna i respektive land.

De bindande krav på åtgärdsprogram som finns i nitratdirektivet gäller för särskilt utpekade känsliga områden. Riktlinjer för god jordbrukssed gäller dock även utanför de känsliga områdena. I bilaga III görs ingen skillnad på områden utan den gäller hela tillrinningsområdet, dvs. hela Sverige.

Bilagans rättsliga status

Bilagorna utgör en integrerad del av konventionen (artikel 28). Parterna ska genomföra de förfaranden och åtgärder som anges i bilaga III (artikel 6.2). I regel 1 i del II i bilagan anges att parterna ska tillämpa åtgärderna i bilagan och ta fram riktlinjer som omfattar dem. När det gäller växtnäring anges i regel 2 att parterna ska införa nedanstående grundprinciper i sin nationella lagstiftning eller i sina nationella riktlinjer och anpassa gällande bestämmelser i syfte att minska de skadliga verkningarna av jordbruket på miljön.

Bilagan ska alltså genomföras i svensk rätt, antingen i lagstiftning eller i riktlinjer. Huvudsakligen anges i bilagan att parterna bör reglera olika åtgärder och det är mer sällsynt med skall-krav. I de delar sådana finns är det dock bindande krav som parterna ska genomföra.

Även om bilagan är bindande för parterna kan det konstateras att det saknas sanktioner för parter som inte uppfyller kraven.

Sveriges genomförande av reglerna om växtnäring i bilagan

Växtnäring behandlas i regel 2 i bilagans del II och där anges vad som ska gälla för djurtäthet, gödsellagring, avloppsvatten från jordbruket och ensilagevätska, spridning av organisk gödsel, spridningsfrekvens och begränsning av tillförd mängd, täckgröda under vintern och åtgärder för vattenskydd och områden för minskning av näringsutsläpp samt utsläpp av ammoniak.

I Sveriges förslag till åtgärdsprogram för genomförandet av Helcoms aktionsplan för Östersjön (s. 14, maj 2010) och i regeringens skrivelse 2009/10:213 om åtgärder för levande hav (s. 53–54) anges att bilaga III och dess del II om jordbruk bedöms fullt ut genomförd av Sverige.

I tabellen i bilaga 4 anges hur kraven uppfylls i Sverige. Nedan kommenteras vissa krav för att tydliggöra hur de har uppfyllts i Sverige.

Djurtäthet

När det gäller det bindande kravet på djurtäthet har Sverige tidigare haft sådana regler. De upphävdes dock år 2006 och gäller övergångsvis till år 2013 i vissa fall. Istället har en begränsning av tillförseln av fosfor under en femårsperiod till 22 kg per hektar

spridningsareal och år införts i 8 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Föreskriften är bindande och gäller i hela landet. Motiveringen till att djurtäthetsreglerna togs bort var att en begränsning av tillförsel av fosfor till 22 kg per hektar på ett bättre sätt begränsar tillförseln av fosfor. Det innebär ett mer konkurrensneutralt system och att teknikutveckling främjas. Regler om djurtäthet är ett mer stelbent system. Det bygger på att gödseln från en viss produktion alltid innehåller en viss mängd fosfor eller kväve. Förhållandet mellan fosforhalt i stallgödseln och antalet djur varierar dock kraftigt med uppfödningssystem, utfodringsystem m.m. och förändras över tid. Detta gör att en djurtäthetsregel i mindre utsträckning innebär en begränsning av tillförseln av fosfor. Verksamhetsutövare med bra fosforutnyttjande eller låg intensitet i djurhållningen har med den nya regeln möjlighet att hålla fler djur än motsvarande verksamhetsutövare med sämre fosforhushållning. En maximal tillförsel på 22 kg fosfor per hektar och år är en återgång till den nivå som var utgångspunkten för djurtäthetsreglerna. (Jordbruksverkets skrift *Gödsel och miljö 2011*, s. 67.)

För att säkerställa att reglerna följs finns en skyldighet för verksamhetsutövarna att dokumentera när de tar emot eller för bort stallgödsel och andra organiska gödselmedel. Den mängd fosfor som utsöndras med gödseln från olika djurslag kan bestämmas med hjälp av schablonvärden eller balansberäkningar. Efterlevnaden av reglerna kontrolleras genom tillsyn. Egenkontrollen är dessutom ett sätt för verksamhetsutövaren att kontrollera att reglerna följs och att visa för tillsynsmyndigheten hur reglerna uppfylls.

Sverige når således samma syfte med reglerna, trots att regler om djurtäthet saknas. På senare tid har även en begränsning av tillförsel av fosfor lagts till i bilaga III till Helsingforskonventionen. Till följd av det skulle djurtäthetsregeln egentligen kunna upphävas.

Spridning

I regeln om spridning i bilagan finns både krav som ska genomföras och krav som bör genomföras. Kravet på perioder då spridning inte är tillåten är ett bindande krav. Sådana perioder finns särskilt utpekade för känsliga områden. Utanför känsliga områden finns inte särskilda datum angivna. Däremot gäller de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Det finns allmänna råd till försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jord-

bruket vad avser växtnäring. De gäller tidpunkt för spridning, begränsning av spridning under hösten av flytgödsel och urin samt att spridning inte bör ske på frusen, snötäckt eller vattenmättad mark eller där markförhållandena är sådana att gödseln riskerar att spolas ner i ytvattendrag eller förorena grundvatten. En tillämpning av försiktighetsprincipen innebär således att det finns perioder då spridning inte är tillåten. Sverige uppfyller således syftet med kravet dels genom angivna datumperioder i känsliga områden, dels genom angivande av olämpliga spridningsperioder utanför dessa områden även om inte exakta datum finns angivna. Utredningen anser att de allmänna hänsynsreglerna får anses utgöra ett tillräckligt genomförande utanför känsliga områden då förlusterna av kväve och fosfor i dessa områden inte har ansetts kunna nå Östersjön i någon större omfattning eftersom de inte utpekats som känsliga områden även om de tillhör tillrinningsområdet för konventionen.

Spridningsfrekvens och begränsning av tillförd mängd

När det gäller det bindande kravet på växtnärbalans kan konstateras att det finns olika typer av växtnärbalanser. Växtnärbalanser kan upprättas på gårdsnivå, fältnivå och vid varje spridningstillfälle. Den balans som avses i bilagan torde vara en balans mellan grödans förväntade växtnärbalansbehov och närings-tillförseln till grödorna från jorden och gödselmedel, på samma sätt som i nitratdirektivet. Det kravet är uppfyllt i svensk rätt genom bindande föreskrifter för känsliga områden och genom försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken för områden som inte är känsliga. De allmänna råden i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring ger vägledning för hur försiktighetsprincipen kan uppfyllas. Som angetts ovan anser utredningen att de allmänna hänsynsreglerna får anses utgöra ett tillräckligt genomförande utanför känsliga områden då förlusterna av kväve och fosfor i dessa områden inte har ansetts kunna nå Östersjön i någon större omfattning. Både konventionen och direktivet avser en balans av alla gödselmedel och andra tillförande bidrag, t.ex. i form av handelsgödsel. En skillnad mot nitratdirektivet är att kravet gäller näringsämnen i allmänhet och nitratdirektivet i sin ordalydelse är begränsat till kväve. Nitratdirektivet i sig riktar dock in sig på eutrofierade områden där både kväve och fosfor kan vara en bidragande orsak. Påverkan av fosfor måste således också beaktas vid bedömningen om vatten är förorenade och vilka åtgärder som

behöver vidtas i åtgärdsprogrammen (se t.ex. mål C-258/00 Kommissionen mot Frankrike, REG 2002 I-05959). Vid en begränsning av kvävetillförseln via stallgödsel begränsas även tillförseln av andra näringsämnen. Den svenska bestämmelsen om begränsning av tillförsel av fosfor innebär att en växtnäringsbalans även måste göras för fosfor. Det finns allmänna råd om balansberäkning av mängden fosfor, men sådana balanser görs generellt sett på längre sikt än vid varje gödslingstillfälle. Kravet i bilagan får anses vara uppfyllt i Sverige.

Ytterligare ett krav i regeln om spridningsfrekvens och begränsning av tillförd mängd är att inte mer än 170 kg kväve och 25 kg fosfor per hektar får tillföras per år. Kraven är inte bindande. De svenska reglerna om begränsningen av kväve gäller endast känsliga områden. Den svenska begränsningen av fosfor gäller dock i hela Sverige. Den innebär indirekt att även kvävetillförseln begränsas så att den i normalfallet inte överstiger 170 kg kväve, även utanför känsliga områden. Däremot skiljer sig regeln mot konventionen eftersom det avser 22 kg fosfor under en period på fem år och inte 25 kg under ett år. Den svenska regeln är således flexiblare vad gäller tidsintervallet, men den är samtidigt strängare avseende mängden. Mot bakgrund av detta och att kravet inte är ett bindande skullkrav får den svenska regleringen anses uppfylla konventionen.

Utsläpp av ammoniak

När det gäller kraven på täckning av flytgödsel- och urinbehållare finns föreskrifter om täckning. Som angetts ovan beträffande Göteborgsprotokollet gäller inte reglerna i hela landet. Jordbruksföretag utanför de områdena omfattas av de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och kravet på bästa möjliga teknik. Verksamheter av viss storlek har även genomgått en miljöprövning. Kravet, som inte är ett bindande skullkrav, får således anses vara uppfyllt i svensk rätt.

Slutsats

Sammanfattningsvis anser utredningen att Sverige uppfyller syftet med reglerna om växtnäring i bilagan, även om reglerna till sin ordalydelse inte i alla delar överensstämmer med bilagan. Det gäller kravet på djurtäthet, perioder då spridning är förbjuden, växtnäringsbalans och begränsningen till 170 kg kväve och 25 kg fosfor per hektar och år.

Med tanke på att det var en tid sedan kraven i bilagan togs fram och att djurhållningen har förändrats sedan dess, anser utredningen att Sverige i det internationella samarbetet bör verka för att det görs en översyn av bilaga III. Bilagan borde även på ett bättre sätt anpassas till nitratdirektivet. Det bör framhållas att syftet med översynen inte är att ambitionsnivån ska sänkas.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Miljömålsberedningen även har i uppdrag att visa på vilka frågor som behöver drivas inom EU och internationellt (dir. 2010:74, s. 3).

Nitratdirektivet

Europeiska kommissionens synpunkter på Sveriges genomförande av åtgärdsprogrammet

Europeiska kommissionen har framfört ett antal synpunkter på det svenska genomförandet av nitratdirektivets åtgärdsprogram och påtalat att regelverket i några fall bör förtydligas och i andra fall kompletteras med ytterligare eller förstärkta krav.

Till följd av detta har ändringar gjorts i Statens jordbruksverks föreskrifter (2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket med avseende på växtnäring under åren 2010–2011. De viktigaste förändringar som har gjorts är följande.

- Stallgödsel får inte tillföras i större mängd än vad som motsvarar 170 kg totalkväve per år.
- Inför höstsådd får högst 60 kg respektive 40 kg lättillgängligt kväve tillföras.
- Skyddsavstånd om två meter från vattendrag eller sjö vid spridning av gödselmedel.
- Förbud att sprida gödselmedel, undantaget mineralgödsel i växande gröda, på jordbruksmark invid vattendrag eller sjö om marken lutar mer än 10 procent.
- Totalförbudet att sprida mineralgödsel har förlängts och gäller från 1 november till och med 28 februari.
- Begränsning i spridningen av stallgödsel och andra organiska gödselmedel under höst och vinter.

- Förtydliganden har gjorts av de dokumentationskrav som ställs på brukarna och beskrivningarna av hur en balanserad gödselgiva och lagringskapaciteten ska beräknas.

Utredningen anser att Sverige lever upp till kraven på åtgärdsprogrammet i nitratdirektivet.

Riktlinjer för god jordbrukssed

Vid utredningens genomgång av genomförandet av nitratdirektivet i svensk rätt har endast mindre brister funnits. Det gäller omfattningen av riktlinjerna för god jordbrukssed. Riktlinjerna gäller utanför känsliga områden. Det saknas allmänna råd om tidsperioder när det inte är lämpligt att gödsla och villkoren för att tillföra gödselmedel i närheten av vattendrag för områden utanför känsliga områden. Däremot finns generella föreskrifter, som är bindande, för känsliga områden.

När det gäller särskilda perioder finns det dock allmänna råd om tidpunkt för spridning och begränsning av spridning av flytgödsel och urin under hösten. Det finns även allmänna råd om att spridning inte bör ske på frusen, snötäckt eller vattenmättad mark.

Beträffande spridning vid vattendrag finns allmänna råd om spridning på sluttande, vattenmättad, frusen eller snötäckt mark. Det finns också föreskrifter om att gödselmedel inte får spridas på åkermark så att den hamnar utanför åkern.

Mot bakgrund av det ovan nämnda anser utredningen att Sverige uppfyller syftet med riktlinjerna även om inte exakta perioder och skyddsavstånd till vatten finns angivna i de allmänna råden.

Ramdirektivet för avfall

Reglerna om tillstånd och anmälan för transport av avfall genomför artikel 26 i ramdirektivet för avfall. Där anges att medlemsstaterna ska föra ett register över vissa verksamhetsutövare, om dessa inte omfattas av krav på tillstånd. Det gäller bl.a. verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall.

Begreppet yrkesmässig transport omfattar också den som, trots att han eller hon inte utövar transportyrket, inom ramen för sin egen verksamhet normalt och regelbundet ombesörjer transport av

avfall, oavsett om avfallet producerats av någon annan än dem själva. Undantag från kravet på registrering får inte göras på grund av avfallens beskaffenhet eller mängd. (EU-domstolens mål C-270/03, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 2005 I-5233)

Inledningsvis kan konstateras att kravet på registrering kan uppfyllas genom såväl krav på tillstånd som anmälan. I avfallsförordningen har begreppet yrkesmässigt transporterar, i 36 § 1, inte samma betydelse som i direktivet. Här avses endast professionella transportörer. Övriga verksamhetsutövare omfattas av tillståndskravet i 36 § 2 när det gäller transport av avfall som uppkommit i en yrkesmässig verksamhet. Tillståndskravet är knutet till mängdgränser. EU-domstolens praxis hindrar inte att mängdgränser anges för krav på tillstånd, men transporter som understiger gränserna måste fångas upp genom ett krav på anmälan. Det görs i 42 § för farligt avfall. Någon motsvarande reglering finns dock inte för avfall som inte är farligt avfall. Vid transport av gödsel och andra biologiska produkter, som inte är farligt avfall, som understiger gränserna krävs således varken tillstånd eller anmälan. Det kan således vara så att de svenska reglerna inte genomför EU-rätten fullt ut.

Utredningen vill därför uppmärksamma regeringen på att det kan vara så att Sverige inte genomfört ramdirektivet för avfall fullt ut i detta avseende. Bristerna avseende transporter av avfall som understiger mängdgränserna gäller dock betydligt fler avfallsslag än stallgödsel och andra biologiska produkter. Utredningen lämnar därför inte något förslag på ändring av reglerna, eftersom det anses ligga utanför utredningens uppdrag.

2.4.4 Andra förbättringsförslag och reflektioner

Samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om spridning av gödsel och begränsning av antalet djur i ett jordbruk efter samråd med Naturvårdsverket enligt 10 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Däremot anges inte att samråd ska ske med Havs- och vattenmyndigheten, som bildades den 1 juli 2011. Mot bakgrund av att största delen av Naturvårdsverkets havs- och vattenarbete gick över till den nya myndigheten anser utredningen

att bemyndigandet bör kompletteras med att samråd även ska ske med Havs- och vattenmyndigheten. Detta behandlas i avsnitt 2.7.2.

Animaliska biprodukter

Som diskuterats ovan i avsnitt 2.3.6 om transporter görs undantag från kraven på handelsdokument eller hälsointyg och register för obearbetad naturgödsel som transporteras mellan två platser inom samma jordbruksföretag eller mellan jordbruksföretag och slutanvändare i Sverige. EU-reglerna ger medlemsländerna möjlighet att undanta naturgödselanvändare, men Sverige har valt att endast undanta slutanvändare. Det finns inte heller någon begränsning till obearbetad naturgödsel i EU-reglerna. Utredningen anser att Jordbruksverket bör se över möjligheten att utnyttja undantagen från EU-reglerna fullt ut, utan att möjligheten till smittspårning försämras. Detta behandlas nedan i avsnitt 2.7.3.

För reglerna om fordon och behållare samt märkning vid transport finns det inget motsvarande undantag i dagsläget. Jordbruksverkets föreskrifter anger visserligen att undantag görs för insamling, transport och märkning, men hänvisar i dagsläget endast till regeln i artikel 21 i förordning (EG) nr 1069/2009 som gäller handelsdokument eller hälsointyg. Det finns möjligheter i bilaga VII i förordning (EU) nr 142/2011 att göra undantag på samma sätt som för handelsdokument eller hälsointyg. Utredningen anser att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att göra en översyn av undantaget för insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter för att se om det även bör omfatta fordon och behållare samt märkning. Detta behandlas nedan i avsnitt 2.7.3.

Reglerna om animaliska biprodukter är komplicerade och regelverket är svårläst. Utredningen föreslår därför även att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att öka sin vägledning om de regler om animaliska biprodukter som är relevanta för hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och kan användas som växtnäring. Detta behandlas nedan i avsnitt 2.7.4.

Förbränning av stallgödsel

Ett område där lagstiftningen kan utgöra problem är förbränning av stallgödsel för energiproduktion lokalt på platsen. Enligt dagens regler måste en sådan förbränningspanna leva upp till alla avfallslagstiftningens krav, vilket innebär en så pass stor investering att det inte blir lönsamt.

Utredningen går inte närmare in på dessa regler, men anser att det kan finnas anledning att i ett annat sammanhang undersöka om det finns möjlighet till förenklingar i regelverket om förbränning. Det kan även nämnas att Naturvårdsverket, efter samråd med Jordbruksverket, håller på att ta fram en vägledning om avfall och där kommer förbränning av animaliska biprodukter behandlas till viss del.

2.5 Ändamålsenligheten med regleringen av olägenheter

2.5.1 Frågeställning

En fråga som utredningen enligt direktiven ska ta ställning till är om de nuvarande regleringarna av frågor som omfattar olägenheter från jordbruksföretag och djurhållning är ändamålsenliga. Med ändamålsenlig får, enligt utredningens mening, avses att regleringarna uppfyller sitt syfte, dvs. att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

2.5.2 Lokala och områdesspecifika föreskrifter

Möjlighet till lokala och områdesspecifika föreskrifter

Som framgått i kartläggningen finns många av de föreskrifter som tar sikte på att förhindra olägenheter för människors hälsa på kommunal nivå. Kommunen har möjlighet att i olika avseenden föreskriva om olägenheter och det ska även beaktas vid planläggningen av områden. Kommunen kan föreskriva om skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter, tillståndsplikt för hållande av djur inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser, anmälningsplikt för gödselstad i tätbebyggt område samt spridning av naturligt gödsel, slam och annan orenlighet inom detaljplanelagt område, eller om det finns särskilda skäl annat tätt-

bebyggt område. Det är logiskt eftersom det är kommunen som har den lokala kännedomen om förhållandena på orten, t.ex. vilka luktolägenheter som brukar uppkomma i samband med djurhållning och gödselhantering i ett visst område. Det är också främst i tätbebyggda områden och i närheten av vattentäcker som problem med olägenheter torde uppkomma.

Det kan även finnas områdesspecifika föreskrifter i vattenskydds- och miljöskyddsområden som tar sikte på att minimera olägenheter. I dagsläget finns det inga områden som omfattas av föreskrifter om miljöskyddsområden, men däremot vattenskyddsområden. De senare utfärdas av länsstyrelsen eller kommunen.

De lokala och områdesspecifika föreskrifterna kan innehålla likartade krav som ställs i reglerna om miljöhänsyn i jordbruket och inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Nackdelen med möjligheten till lokala och områdesspecifika föreskrifter är således att risken för överlappningar ökar med ju fler nivåer de finns på och desto fler som är beslutsfattare. Eftersom det finns kommuner av varierande storlek och med varierande vana att ta fram föreskrifter kan tänkas att rutinerna för och erfarenheten av föreskriftsarbete kan skilja sig åt mellan kommunerna.

2.5.3 Alternativ till lokala och områdesspecifika föreskrifter

Att ta fram generella föreskrifter på nationell nivå om olägenheter skulle kunna vara ett alternativ till lokala och områdesspecifika föreskrifter. Det är dock svårt att få sådana föreskrifter ändamålsenliga, eftersom de lokala förutsättningarna avgör hur stora olägenheterna blir i ett område. Risken med föreskrifter som ska gälla i hela landet är att t.ex. extra stora skyddsavstånd vid spridning slås fast för att säkra att olägenheter inte uppkommer. Styrkor och svagheter med generella föreskrifter behandlas i avsnitt 3.7.6.

Ytterligare ett alternativ till att föreskriva om olägenheter är att kommunen vid prövning av anmälan om djurhållning meddelar föreläggande om skyddsåtgärder till den enskilde jordbrukaren. Även länsstyrelsen kan vid tillståndsprövningen av djurhållande verksamhet föreskriva villkor som avser att minimera olägenheter.

Det finns också en möjlighet att fånga upp eventuella olägenheter i samband med tillsynen och förelägga berörda verksamhetsutövare i området att vidta åtgärder. Det kan bli aktuellt vid klagomål från t.ex. grannar eller på tillsynsmyndighetens initiativ.

2.5.4 Det är ändamålsenligt med en möjlighet till lokala och områdesspecifika föreskrifter

Som konstaterats ovan ökar risken för överlappningar med antalet nivåer reglerna finns på och även med antal beslutsfattare. Generella föreskrifter på nationell nivå om olägenheter är dock inte ett bättre alternativ eftersom det är svårt att göra sådana ändamålsenliga i hela landet. Reglering av olägenheter vid individuell prövning omfattar endast verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Det finns också en möjlighet att fånga upp eventuella olägenheter i samband med tillsynen. En skillnad mellan lokala föreskrifter och tillsynsbeslut är att föreskrifterna har genomgått en politisk behandling på kommunal nivå medan tillsynsbesluten kan fattas på tjänstemannanivå. En fördel med föreskrifter är således att förutsägbarhet och likabehandlingen ökar. Utredningen anser att den nuvarande regleringen med möjlighet till lokala och områdesspecifika föreskrifter, om främst lagring och spridning, är ändamålsenlig eftersom det ökar möjligheten till likabehandling inom ett område och innebär att hänsyn till de lokala förhållandena kan tas. Utredningen vill dock återigen betona vikten av att kommunen och länsstyrelsen försäkras om vilka regler som redan gäller i området innan nya utfärdas för att på så sätt undvika överlappningar.

2.6 Avfallsförordningens förhållande till reglerna om animaliska biprodukter och andra regler

2.6.1 När är stallgödsel och andra biologiska produkter avfall?

Kvittblivningsintresset är avgörande

Definitionen av när något utgör avfall är reglerat på EU-nivå. Med avfall avses varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med (artikel 3.1 i ramdirektivet för avfall och 15 kap. 1 § miljöbalken). Det är alltså nödvändigt att pröva innehavarens syften eller skyldigheter i fråga om stallgödsel och andra biologiska produkter, det s.k. kvittblivningsintresset, för att kunna bedöma om det är avfall eller inte (prop. 2010/11:125 s. 24). EU-domstolen har vid flera tillfällen betonat att det är de konkreta omständigheterna som avgör om

ämnet eller föremålet är avfall eller inte och att beslutet måste fattas av den behöriga myndigheten från fall till fall (Europeiska kommissionens tolkningsmeddelande om avfall och biprodukter, KOM [2007] 59 slutlig, s. 6).

EU-domstolens praxis

EU-domstolen har i ett antal mål tolkat begreppet *göra sig av med*. Domstolen har funnit att begreppet ska tolkas mot bakgrund av syftet med ramdirektivet för avfall. Direktivet syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa följderna av generering och hantering av avfall samt minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till stånd en effektivisering av denna användning (artikel 1). I ingressen anges att det främsta målet med all avfallspolitik bör vara att minimera de negativa effekterna på människors hälsa och miljön vid generering och hantering av avfall. Avfallspolitiken bör också ha som mål att minska resursanvändningen och främja en praktisk tillämpning av avfallshierarkin (skäl 6). Begreppet ska även tolkas mot bakgrund av artikel 191.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där det stadgas att gemenskapens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå och bl.a. bygga på försiktighetsprincipen, principen om att förebyggande åtgärder bör vidtas och principen att förorenaren betalar. Av detta följer enligt domstolen att avfallsbegreppet inte kan ges en restriktiv tolkning. Bedömningen av om ett föremål eller ämne utgör ett avfall ska således utföras med hänsyn till samtliga omständigheter och med beaktande av syftet med direktivet och nödvändigheten av att direktivets verkan inte begränsas. (De för- enade målen C-418/97 och C-419/97, ARCO Chemie Nederland mil., REG 2000, s. I-4475.)

I bilaga I-II till ramdirektivet för avfall anges vilken hantering som kan utgöra återvinning och bortskaffande. Uppräkningen är inte uttömmande. Som exempel på återvinning kan nämnas användning främst som bränsle eller annan energikälla, materialåtervinning genom kompostering eller andra biologiska omvandlingsprocesser samt markspredning med positiva effekter på jordbruket eller ekologin. Det innebär dock inte att föremål eller ämnen som är föremål för sådana åtgärder alltid är att betrakta som avfall, utan en bedömning av kvittblivningsintresset i varje enskilt fall måste göras. En omständighet som kan tyda på att det är avfall är om

ingen annan användning än slutligt omhändertagande av substansen kan tänkas. (De förenade målen C-418/97 och C-419/97, ARCO Chemie Nederland m.fl., REG 2000 I-4475.)

Domstolen har funnit att avfallsdefinitionen även omfattar sådana föremål eller ämnen som har ett ekonomiskt värde, men som innehavaren inte vill eller inte får inneha längre. (De förenade målen C-206/88 och C-207/88, Vesso och Zanetti, ECR 1990 1-1461.) Avfallsdefinitionen omfattar samtliga föremål och ämnen som innehavaren gör sig av med även om de har ett marknadsvärde och samlats in yrkesmässigt för återvinning, vidareutnyttjande eller återanvändning (De förenade målen C-304/94, C-330/94, C-342/94 och C-224/95, Tombesi m.fl. REG 1997 I-3561.)

Om det är ekonomiskt fördelaktigt för innehavaren att återanvända materialet talar detta för att det inte är avfall eftersom sannolikheten då är stor att innehavaren inte betraktar materialet som en börda att göra sig av med utan istället som en verklig produkt. Om föremålet eller ämnet lagras på obestämd tid i avvaktan på ett eventuellt framtida bruk har domstolen ansett att det innebär att innehavaren gör sig av med eller avser att göra sig av med det. Slutligen är det faktum att föremålet är ofarligt inte ett avgörande kriterium för att bedöma innehavarens avsikt. (Mål C-9/00 Palin Granit Oy, REG 2002 I-03533.)

När det gäller stallgödsel har EU-domstolen fastställt att stallgödsel inte är avfall när gödseln används som jordförbättringsmedel inom ramen för en laglig spridning på väl identifierade marker och lagringen av den begränsas till vad som krävs för denna spridningsprocess. Det gäller oavsett om marken tillhör den jordbruksanläggning som har genererat stallgödseln eller inte. Stallgödseln kan nämligen inte anses vara ett avfall om den med säkerhet kommer att användas för att fylla behov hos andra näringsidkare än den som har producerat gödseln. (De förenade målen C-416/02 och C-121/03 Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, REG 2005 I-07487.)

Beträffande konsumtionsrester har EU-domstolen konstaterat att den åtskillnad mellan restprodukter och biprodukter som framkommit i rättsfallen Palin Granit och AvestaPolarit inte är tillämplig på konsumtionsrester, i detta fall nedmonterade maskiner och fordon, som inte kommer ifrån ett tillverknings- eller brytningsförfarande. (Mål C-457/02 Brottmål mot Antoni Niselli, REG 2004 I-10853.)

Som konstaterats ovan måste en bedömning av vad som är avfall göras i varje enskilt fall. EU-domstolens praxis är vägledande vid bedömningen. Nedan följer frågor som kan ställas för att avgöra om något är avfall eller inte.

Är det en produkt eller en restprodukt?

En restprodukt är ett ämne eller föremål som inte direkt har avsetts med tillverkningsprocessen. Avgörande blir således om tillverkaren avsiktligt valt att producera det berörda materialet eller inte. (Mål C-9/00 Palin Granit Oy, REG 2002 I-03533 och Europeiska kommissionens tolkningsmeddelande om avfall och biprodukter, KOM [2007] 59 slutlig, s. 6.)

Om ämnet eller föremålet är följden av ett teknikval utgör det inte en restprodukt utan en produkt (mål C-235/02 Brottmål mot Antoni Saetti och Andrea Frediani, REG 2004 I-01005).

Exempelvis torde stallgödsel och växtrester utgöra restprodukter medan energigrödor, som odlats i syfte att rötas i en biogasanläggning, är en produkt.

Är restprodukten en biprodukt eller avfall?

EU-domstolen har fastställt att ett ämne eller föremål inte nödvändigtvis är ett avfall även om det anses vara en restprodukt. En restprodukt kan således antingen vara en biprodukt eller ett avfall.

I det nya ramdirektivet för avfall har EU-domstolens praxis kodifierats i en ny regel om biprodukter. Den har genomförts i svensk rätt i 15 kap. 1 § miljöbalken.

Den innebär att ett ämne eller föremål ska anses vara en biprodukt i stället för avfall, om ämnet eller föremålet

1. har uppkommit i en tillverkningsprocess där huvudsyftet inte är att producera ämnet eller föremålet,
2. kan användas direkt utan någon annan bearbetning än den bearbetning som är normal i industriell praxis, och
3. kommer att fortsätta att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning.

Om kraven i regeln är uppfyllda ska ämnet eller föremålet presumeras vara en biprodukt. Innehavarens avsikt med ämnet eller föremålet behöver då inte utredas ytterligare för att det ska ses som en biprodukt (prop. 2010/11:125 s. 38). Presumtionen kan dock brytas i ett enskilt fall om innehavaren i praktiken gör sig av med ämnet eller föremålet (Europeiska kommissionens tolkningsmeddelande om avfall och biprodukter, KOM [2007] 59 slutlig, s. 6).

Stallgödsel och andra biologiska produkter kan således anses vara biprodukter om förutsättningarna ovan är uppfyllda.

Utredningens syn på när stallgödsel och andra biologiska produkter kan vara biprodukter

När det gäller stallgödsel har den uppkommit i en tillverkningsprocess. I både den svenska och engelska versionen av direktivet används orden produktionsprocess respektive production process. Lantbrukets djur är produktionsdjur och används för framställning av livsmedel såsom kött, mjölk och ägg, ull, päls, fjädrar, hudar, skinn m.m. Större anläggningar för fjäderfä och svin omfattas av IED-direktivet vilket tydliggör att det är fråga om en industriell verksamhet. Stallgödsel från hästar torde dock inte kunna anses ha uppkommit i en tillverkningsprocess, om hästarna hålls som sällskapsdjur. Vad gäller det andra rekvisitet kan stallgödsel användas direkt utan någon annan bearbetning än vad som är normalt i industriell praxis. Om stallgödseln ska rötas till biogas krävs ingen bearbetning. Det krävs normalt inte heller före spridning på mark, men hästgödsel och djupströgödsel kan behöva komposteras. De två första rekvisiten torde således vara uppfyllda för annan stallgödsel än hästgödsel. Att stallgödsel kan betraktas som en biprodukt stöds även av de spanska gödselmålen. Beträffande det tredje rekvisitet, om stallgödseln kommer att fortsättas att användas på ett sätt som är hälso- och miljömässigt godtagbart och som inte strider mot lag eller annan författning, får en bedömning göras utifrån användningen. Exempelvis om stallgödsel eller rötrest sprids på mark där gödningsbehov finns och spridningen sker enligt de allmänna föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket är rekvisitet uppfyllt (se de spanska gödselmålen ovan). För användning i en biogas-anläggning borde rekvisitet vara uppfyllt om anläggningen har tillstånd eller gjort den anmälan som krävs och följer det som gäller för verksamheten i form av enskilda beslut och generella före-

skrifter. Det ska vara säkerställt att stallgödseln kommer att fortsätta att användas. Omständigheter som kan tyda på det är att avtal om leverans till en biogasanläggning finns och att stallgödseln betingar ett ekonomiskt värde utöver kostnaden för rötning. Ytterligare en omständighet som kan tyda på att stallgödsel inte är avfall är att det finns olika användningsområden för det. Stallgödsel kan även omfattas av särskilda undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde, se mer om det nedan.

Även rester från växter skulle kunna ses som en biprodukt. Växtresterna har uppkommit i en tillverkningsprocess av t.ex. säd, majs och oljeväxter. De kan användas direkt i t.ex. en biogasanläggning. Beträffande det tredje rekvisitetet om fortsatt användning, se argumenteringen ovan beträffande stallgödsel. Växtrester kan även omfattas av ett särskilt undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde, se mer om det nedan.

När det gäller kroppar från döda djur kan de också anses ha uppkommit i en tillverkningsprocess enligt motiveringen ovan. De kan användas direkt som substrat i en biogasanläggning. Aska efter förbränning kan spridas som växtnäring, men det är tveksamt om förbränning kan anses vara en bearbetning som är normal i industriell praxis. Beträffande det tredje rekvisitetet om fortsatt användning, se argumenteringen ovan beträffande stallgödsel. Även döda djur kan i vissa fall omfattas av särskilda undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde, se mer om det nedan.

Det är viktigt att poängtera att presumtionen att stallgödsel, växtrester och kroppar från döda djur är en biprodukt alltid kan brytas om kvittblivningsintresse kan påvisas. Det kan t.ex. vara så att stallgödsel lagras under en obestämd tid och det är osäkert att den i framtiden kommer att användas för spridning på mark eller till biogas.

Hästgödsel torde däremot inte uppfylla kriterierna för att vara en biprodukt utan får snarare anses vara avfall. Hästgödsel kan däremot omfattas av särskilda undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde, se mer om det nedan.

När det gäller rötning av stallgödsel och andra biologiska produkter i en biogasanläggning får man göra en särskild bedömning av om rötresten kan anses vara en produkt eller en restprodukt. Rötning av stallgödsel på gårdsnivå kan ses som en gödselvårdsanläggning där förädling av gödseln sker. Rötningen leder till en rötrest med ökad växttillgänglighet av kväve samt minskad lukt. Beroende på vilket ytterligare substrat som används påverkas

rötrestens växtnäringssinnehåll. Det kan tyda på att rötresten skulle kunna utgöra en s.k. sekundärprodukt. Om stallgödseln kommer från olika gårdar och rötresten sedan går tillbaka till dem tyder det på att kvittblivningsintresse hos innehavaren saknas. Om rötresten inte kan anses vara en sekundärprodukt får man gå vidare och se om kriterierna för en biprodukt uppfylls enligt resonemanget ovan. Rötrester kan även omfattas av undantag från avfallsförordningens tillämpningsområde, se mer om det nedan. För rötrester kommer det att finnas ytterligare ett alternativ, nämligen att de upphört att vara avfall. Se mer om det nedan.

Avloppsslam kan inte sägas ha uppkommit i en tillverkningsprocess. Det är snarare att anse som ett avfall från en reningsprocess där det finns ett kvittblivningsintresse.

Inte heller matavfall torde anses vara en biprodukt eftersom det är konsumtionsrester och inte restprodukter från en tillverkningsprocess.

Har avfallet upphört att vara avfall?

Det har även införts ytterligare en ny regel i 15 kap. 1 § miljöbalken om när ett ämne eller föremål som blivit avfall upphör att vara avfall. Avfallet upphör att vara avfall om det har hanterats på ett sätt som innebär återvinning och uppfyller krav i fråga om fortsatt användning enligt särskilda föreskrifter på EU-nivå. I dagsläget finns endast sådana föreskrifter om metallskrot och glaskross, men det ska tas fram sådana för bl.a. kompost/biogödsel som innefattar t.ex. rötrester. Det kan få betydelse för rötrester från biogasproduktion. Om rötresten uppfyller de krav som kommer ställas presumeras den ha upphört att vara avfall och anses ha blivit en produkt. Den faller då under produktlagstiftningen, t.ex. kan EU:s kemikalielagstiftning Reach vara tillämplig.

2.6.2 Finns det något tillämpligt undantag från avfallsförordningen?

Att ett ämne eller föremål är undantaget från avfallsförordningens tillämpningsområde har betydelse bara i situationer när ämnet eller föremålet är avfall. Om stallgödsel eller andra biologiska produkter inte kan anses vara en produkt eller en biprodukt får man således gå

vidare och se om det finns något tillämpligt undantag från avfallsförordningen.

Det finns tre undantag som kan bli aktuella för stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter. Det gäller undantagen för animaliska biprodukter, för naturligt material från jord- eller skogsbruk och för djurkroppar.

Undantagen gäller som nämnts avfallsförordningen, men däremot har inga motsvarande undantag gjorts från 15 kap. miljöbalken i samband med införandet av de nya reglerna. Materialet är således fortfarande att betrakta som avfall även om undantagen är tillämpliga. Se mer om vad den innebär i avsnitt 2.6.3 nedan. Det är en skillnad mot ramdirektivet för avfall där undantag görs från hela direktivets tillämpningsområde.

Undantag för animaliska biprodukter

Avfallsförordningen ska inte tillämpas på animaliska biprodukter och därav framställda produkter som omfattas av förordning (EG) nr 1069/2009, och är avsedda för annat än förbränning, deponering eller biogas- eller komposteringsanläggning (11 § 7). Undantaget gäller således för animaliska biprodukter som är avsedda för sådan användning som inte anses vara avfallshantering (skäl 12 i ramdirektivet för avfall).

När det gäller gödsel är naturgödsel, dvs. gödsel från produktionsdjur, inklusive hästdjur, en animalisk biprodukt och omfattas av EU-förordningarna (artikel 3 i förordning (EG) nr 1069/2009). Däremot omfattas inte gödsel från andra djur såsom sällskapsdjur, odlad fisk, djurparksdjur och vilda djur. Inte heller omfattas avloppsslam som kommer från anläggningar som inte hanterar animaliska biprodukter, t.ex. slam från reningsverk som behandlar avloppsvatten från hushåll. Undantaget gäller i den utsträckning de animaliska biprodukterna omfattas av annan gemenskapslagstiftning.

Om animaliska biprodukter däremot ska förbrännas, deponeras, rötas till biogas eller komposteras i en anläggning är således både reglerna om avfall och animaliska biprodukter tillämpliga. I skäl 39 till förordning (EG) nr 1069/2009 om animaliska biprodukter anges att bortskaffande av animaliska biprodukter bör ske i enlighet med miljölagstiftningen om deponering och avfallsförbränning. Det

anges således i EU-förordningen att vid förbränning och deponi ska materialet bortskaffas som avfall. Det anges dock inte när det gäller kompostering eller rötning. (artikel 13 i förordning (EG) nr 1069/2009). Här finns det således en inkonsekvens mellan reglerna om avfall och animaliska biprodukter. Det får dock inte några större konsekvenser eftersom en bedömning av vad som är avfall alltid måste göras i varje konkret fall.

Vidare anges i skäl 40 i ingressen till nämnda förordning att användningen av animaliska biprodukter som bränsle i förbränningsprocessen för energiproduktion bör dock inte anses som avfallshandling. Sådan verksamhet bör dock äga rum under omständigheter som säkerställer skydd av människors och djurs hälsa och uppfyller lämpliga miljönormer. För närvarande pågår ett arbete på EU-nivå med att ta fram regler om det.

För naturgödsel och andra biologiska produkter från jordbruk som ska rötas till biogas är inte undantaget för animaliska biprodukter tillämpligt eftersom rötning anses vara avfallshandling. Det innebär dock inte att allt som rötas alltid är avfall eller att det ska omfattas av avfallsförordningens regler. Rötning av döda djur kan i vissa fall omfattas av undantaget för djurkroppar. Om något undantag inte är tillämpligt måste en bedömning av kvittblivningsintresset och biproduktregeln göras. Om sådana bedömningar innebär att substratet inte är att betrakta som avfall omfattas det således inte av reglerna om avfall. I sådana situationer finns ingen anledning att gå in på de specifika undantagen.

Undantag för naturligt material från jord- eller skogsbruk

Avfallsförordningen ska inte heller tillämpas på naturligt material från jord- eller skogsbruk som används inom jord- eller skogsbruk eller för energiproduktion om användningen inte skadar eller innebär någon olägenhet för människors hälsa eller miljön (11 § 2).

Relationen mellan undantaget för naturligt material från jord- eller skogsbruk i 11 § 2 och undantaget för animaliska biprodukter i 11 § 7 är svårtolkad. Eftersom avfallsreglerna genomför ramdirektivet för avfall bör de tolkas i ljuset av direktivet.

Regeln genomför artikel 2.1 f i ramdirektivet för avfall. I direktivet anges mer specifikt att undantag görs för fekalier, om de inte omfattas av undantaget för animaliska biprodukter, halm och annat naturligt, icke-farligt material från jord- eller skogsbruk.

I Europeiska kommissionens vägledning om avfallsdirektivet anges att uttrycket fekalier i direktivet gäller fekalier från djur i en jordbruks- eller skogsmiljö och att det inte inkluderar fekalier från människor. Undantaget är tillämpligt på fekalier endast när de inte omfattas av undantaget för animaliska biprodukter. Tanken bakom denna struktur var, enligt kommissionen, att koppla undantaget entydigt till ett villkor som utgör ett undantag, inte (som man också kan förstå artikeln) att skapa ett undantag från undantaget. Detta innebär, enligt vägledningen, att animaliska biprodukter som huvudregel omfattas av undantaget för animaliska biprodukter, förutom beträffande fekalier från jordbruk, vilka omfattas av undantaget för naturligt material från jord- eller skogsbruk. (*Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste*, s. 43 f.)

Lydelsen *fekalier, om de inte omfattas av undantaget för animaliska biprodukter*, kan tolkas på olika sätt. Nedan redogörs för vilka olika tolkningar som kan finnas.

En tolkning är att undantaget endast blir tillämpligt för fekalier från djur som inte omfattas av reglerna om animaliska biprodukter, dvs. från andra djur än produktionsdjur och hästar. Undantaget skulle i sådana fall bli tillämpligt endast för gödsel från t.ex. sällskapsdjur, odlad fisk, djurparksdjur och vilda djur. Det skulle innebära att undantaget främst tar sikte på växtrester. Av kommissionens vägledning framgår dock att avsikten är att även fekalier från jordbruk omfattas av undantaget. Lydelsen torde således inte kunna tolkas som att undantaget inte är tillämpligt för fekalier från produktionsdjur och hästar.

En annan tolkning är att undantaget omfattar animaliska biprodukter i form av fekalier som ska förbrännas, deponeras, rötas eller komposteras eftersom sådan hantering är undantagen från undantaget för animaliska biprodukter. I kommissionens vägledning anges dock att syftet inte var att skapa ett undantag från undantaget, vilket denna tolkning innebär. Av skäl 12 till ramdirektivet för avfall anges att sådan hantering anses vara avfallshantering och att undantaget för animaliska biprodukter endast gäller för sådan användning som inte anses vara det. Företrädare för kommissionen har även efter kontakter med utredningen förtydligt att syftet med lydelsen är att förtydliga att animaliska biprodukter i form av fekalier inte undantas från direktivets tillämpningsområde om de är avsedda för förbränning, deponering, rötning eller kompostering. Skillnaden mellan undantagen för naturligt material och för animaliska

biprodukter är att det förra är absolut och det senare endast undantar animaliska biprodukter från direktivets tillämpningsområde i den utsträckning de omfattas av annan gemenskapslagstiftning.

Det kan konstateras att relationen mellan undantagen för naturligt material och animaliska biprodukter är svårtolkad. Synen från företrädare från kommissionen tyder på att gödsel som ska rötas till biogas inte kan omfattas av undantaget. Det ska dock nämnas att det är EU-domstolen som ytterst anger hur direktivet ska tolkas.

Undantag för djurkroppar

Förutom det allmänna undantaget för animaliska biprodukter finns det ett undantag som specifikt tar sikte på kroppar från djur. De omfattas inte av avfallsförordningen om djuren har dött på annat sätt än genom slakt eller som har avlivats för att utrota epizootiska sjukdomar och de bortskaffas enligt förordning (EG) nr 1069/2009 (11 § 8 avfallsförordningen). De kan t.ex. vara fråga om döda höns som bortskaffas genom förbränning och askan kan sedan spridas som växtnäring. De kan även bortskaffas genom omvandling till biogas. (Artikel 13 förordning (EG) nr 1069/2009.) Detta undantag blir således tillämpligt i situationer som inte omfattas av undantaget för animaliska biprodukter, dvs. vid förbränning, deponering, rötning eller kompostering.

2.6.3 Vad får en klassificering som avfall för följder?

Reglerna om avfall blir tillämpliga

Om stallgödsel och andra biologiska produkter anses vara avfall blir reglerna om avfall i miljöbalken och avfallsförordningen tillämpliga. Reglerna behandlas i kartläggningen ovan i avsnitt 2.3.

Om något av undantagen för animaliska biprodukter, för naturligt material från jord- eller skogsbruk eller för djurkroppar är tillämpligt omfattas materialet inte av reglerna i avfallsförordningen. Materialet omfattas dock fortfarande av miljöbalkens regler. Det innebär att regeln om avfallsinnehavarens ansvar i 15 kap. 5a § miljöbalken ska tillämpas. Den som innehar avfall ska således alltid se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Att materialet anses vara avfall får även betydelse vid klassificeringen av miljöfarlig verksamhet och om reglerna om Reach är tillämpliga eller inte.

Klassificeringen av miljöfarlig verksamhet

Att materialet utgör avfall har även betydelse för om verksamheten är tillstånds- eller anmälningspliktig i någon av avfallskategorierna i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Biologisk behandling och mellanlagring av avfall av viss mängd är anmälnings- eller tillståndspliktig. Klassificeringen får störst betydelse för biogasanläggningar. Sådana anläggningar är tillstånds- eller anmälningspliktiga beroende på hur mycket gasformigt bränsle de framställer. Om stallgödsel och andra substrat anses vara avfall klassificeras biogasanläggningarna också som biologisk behandling av avfall. Det får betydelse för om anläggningen kräver tillstånd eller anmälan och vilken årligt avgift för provning och tillsyn som ska betalas. Se mer om detta i kap. 4.

Reach blir inte tillämplig

EU:s kemikalieförordning Reach (förordning (EG) nr 1907/2006) är ett omfattande regelverk med syftet att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön samtidigt som ämnen fritt ska kunna cirkulera på den inre marknaden (artikel 1.1). Reach reglerar tillverkning, försäljning och användning av ämnen, blandningar och varor. Det finns bl.a. krav på att kemiska ämnen ska registreras, varvid tillverkaren eller importören ska lämna in uppgifter om ämnets toxikologiska och ekotoxikologiska egenskaper. Avfall är inte ett ämne, blandning eller vara (artikel 2.2). Det innebär att så länge materialet omfattas av reglerna om avfall behöver det inte registreras enligt Reach. Frågan om när något upphör att vara avfall besvaras utifrån ramdirektivet för avfall.

Frågan om Reach blir tillämplig eller inte torde främst bli aktuell beträffande avloppsslam.

2.6.4 Vilka överlappningar finns och vad gäller då?

Finns det överlappningar?

Det finns överlappningar i avfallsförordningen, reglerna om animaliska biprodukter och reglerna om transport av farligt gods beträffande transport av smittförande gödsel. Det krävs handelsdokument enligt reglerna om animaliska biprodukter och transportdokument enligt

avfallsförordningen. Även enligt reglerna om transport av farligt gods krävs transportdokument. Det ska också föras ett register över sändningen enligt reglerna om animaliska biprodukter och det finns en anteckningsskyldighet i avfallsförordningen. Vid smitta kan även veterinärlagstiftningen, som syftar till att bekämpa och utrota sjukdomar, bli tillämplig.

När det gäller överlappningen mellan avfallsförordningen och reglerna om animaliska biprodukter är frågan om stallgödsel och andra biologiska produkter som är smittförande kan anses vara farligt avfall. I bilaga 4 till avfallsförordningen (2011:927) framgår vilket avfall som är farligt avfall. Avfall från forskning, diagnos, behandling eller förebyggande av djursjukdomar finns i kapitel 18 02 under rubriken 18 om avfall från bl.a. veterinärverksamhet eller därmed förknippad forskning. Avfall där det ställs särskilda krav på insamling och bortskaffande på grund av smittofara finns i avfallstyp 18 02 02, som utgör farligt avfall. Avfallstypen omfattar således animaliska biprodukter i mycket begränsad omfattning. Den avser endast smittfarligt animaliskt avfall som erhålls från medicinska och veterinära laboratorieanalyser och därmed förknippad forskning (Europeiska kommissionens riktlinjer för tillämpningen på animaliska biprodukter av gemenskapslagstiftningen om djur- och folkhälsa samt avfall, SANCO/445/2004 Rev 1). Det torde därför sällan uppkomma problem med överlappningar i praktiken för jordbruksföretag vid transport av stallgödsel och andra biologiska produkter.

Även överlappningar mellan avfallsförordningen och reglerna om transport av farligt gods torde uppkomma i mycket begränsad omfattning. Som ovan konstaterats är det sällan smittförande stallgödsel och andra biologiska produkter anses vara farligt avfall. Reglerna om transport av farligt gods blir dessutom endast tillämpliga för potentiellt smittat material.

Vad gäller vid överlappningar?

Generellt

I den tidigare avfallsförordningen (2001:1063) angavs i 1 § att bestämmelser som finns i andra förordningar eller föreskrifter gäller framför avfallsförordningens bestämmelser om inget annat är särskilt angivet. En motsvarande regel finns inte i den nya avfallsförordningen (2011:927). Att regeln är borttaget torde dock

inte få någon betydelse i praktiken. Om en överlappning konstaterats får vanliga juridiska tolkningsmetoder användas. Det innebär att principerna om att författningar med högre rang går före de med lägre rang (*lex superior*), att specifika författningar går före generella (*lex specialis*) och att senare författningar går före tidigare (*lex posterior*) tillämpas. Den tidigare regeln i avfallsförordningen är ett uttryck av *lex specialis*.

Förhållandet till reglerna om animaliska biprodukter

Dessa tolkningsmetoder får användas i situationer då konflikter uppstår mellan avfallsförordningen och reglerna om animaliska biprodukter. Mot bakgrund av att reglerna om animaliska biprodukter är specifika och finns i EU-förordningar, som är direkt tillämpliga, borde dessa regler gå före reglerna i avfallsförordningen, som är generella och grundar sig på ett EU-direktiv i form av ett ramdirektiv. I det nya ramdirektivet för avfall förtydligas också tillämpningsområdet för avfallslagstiftningen och dess regler om farligt avfall när det gäller animaliska biprodukter. Det anges att om animaliska biprodukter utgör en potentiell hälsorisk är reglerna om animaliska biprodukter lämpligt rättsligt instrument för att ta itu med sådana risker och onödig överlappning med avfallslagstiftningen bör undvikas (skäl 13 i direktiv 2008/98/EG).

2.6.5 Finns det möjlighet till förenklingar eller förtydliganden?

Avfallsdefinitionen i ramdirektivet för avfall innebär att en bedömning av innehavarens syften och skyldigheter måste göras i varje enskilt fall. Det innebär att det inte går att förenkla avfallsförordningen genom att ange vilka förfaranden, t.ex. spridning på mark, rötning och kompostering, som är avfallshantering och vilka som inte är det. Det hade varit mer ändamålsenligt och underlättat tillämpningen av avfallsreglerna.

De nya reglerna om biprodukter och när avfall upphör att vara avfall samt undantagsreglerna är till hjälp vid bedömningen. Regelverket är dock komplext. Det är svårt för en enskild jordbrukare att i varje enskild situation behöva göra en bedömning om stallgödsel eller andra biologiska produkter är avfall eller inte. Även

för prövningsmyndigheterna är det svårt att avgöra om t.ex. en biogasanläggning hanterar avfall eller inte. För att klargöra hur bedömningen kan göras samt vilka hjälpregler och vilken praxis som finns på området anser utredningen att vägledning från de nationella myndigheterna behövs. Det kan exempelvis ske genom att ett vägledande dokument tas fram där det redogörs för praxis och regler samt hur vissa typfall kan bedömas. Vägledningen bör vara inriktad på stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och kan användas som växtnäring. Utredningen anser att vägledningen bör tas fram av Jordbruksverket efter samråd med Naturvårdsverket. Mer generell vägledning om avfallsdefinitionen tas fram av Europeiska kommissionen på EU-nivå och av Naturvårdsverket beträffande de svenska reglerna. Utredningens förslag behandlas i avsnitt 2.7.5 nedan.

2.7 Utredningens förslag

2.7.1 Samordnad och riktad tillsyn av hästhållning

Utredningens förslag: Länsstyrelsen bör i sin egenskap av tillsynsvägladande myndighet ge hög prioritet åt samordnad och riktad tillsyn av gödselhantering vid hästhållning i länet, framför allt i de områden där risken för miljöproblem bedöms vara som störst. Ett krav på återrapportering av erfarenheter av den samordnade och riktade tillsynen efter två år bör införas i regleringsbrevet för länsstyrelsen.

Som ovan behandlats i avsnitt 2.4.2 anser utredningen att det effektivaste sättet att uppnå positiva effekter för miljön är riktad tillsyn i problemområden. Hur hästhållning påverkar miljön är beroende på lokaliseringen, typen av hästhållning och vilken typ av gödselhantering som finns. Den negativa miljöpåverkan torde exempelvis vara mindre där hästarna har tillgång till stora mark-arealer än om hästarna står uppstallade och går i mindre rasthagar. Risker för övergödningsproblem kan finnas i tätortsnära områden eftersom två tredjedelar av alla platser med häst finns inom större tätorter eller i tätortsnära områden. Hästhållning i närheten av sjöar och vattendrag kan också påverka näringshalterna i vattnet. Vatten som riskerar att inte nå god ekologisk status behöver uppmärksammas

särskilt. De främsta miljöproblemen med gödsel från hästhållning är enligt utredningens mening växtnäringens förluster och jorderosion vid upptrampade rasthagar vid vattendrag och olämpligt placerade stukor. Det finns vidare olika speciallösningar för gödselhanteringen som hästhållare använder sig av, t.ex. kan en mindre lagringsplatta finnas med regelbunden tömning av en jordbrukare i trakten. Containerhantering förekommer också där hästhållaren hyr en container som regelbundet töms. En samordnad och riktad tillsyn förbättrar möjligheterna att på ett bra sätt väga samman risker för miljön och vilka åtgärder som är skäliga att kräva i det enskilda fallet. Med tanke på att det inte finns någon given kanal att nå ut till hästhållare kan det även finnas vissa fördelar med att på plats kunna informera respektive hästhållare om innebörden av de allmänna hänsynsreglerna och efter dialog med hästhållaren komma fram till vilka åtgärder som bör vidtas i varje enskilt fall. Den nyligen framtagna riskvärderingsmallen kan underlätta arbetet och utgöra ett bra hjälpmedel för diskussion med hästhållaren vid ett tillsynsbesök (*Risikvärderingsmall för näringsläckage vid hästhållning – vägledningsmaterial vid miljötillsyn enligt miljöbalken*, Jordbruksverket). Miljöbalkens allmänna hänsynsregler innebär att tillämpning av lagstiftningen i tillsynssammanhang ska genomföras på ett sådant sätt att inspektören förmår att göra den bedömning som behöver göras i det enskilda fallet.

Utredningen bedömer därför att länsstyrelsen bör ta initiativ till samordnad och riktad tillsyn i länet, framför allt i de områden där risken för miljöproblem bedöms vara som störst. Det kan t.ex. vara omfattande tätortsnära hästhållning eller hästhållning i närheten av vattendrag som riskerar att inte nå god ekologisk status.

Merparten av hästhållningen är varken tillstånds- eller anmälningspliktig (s.k. u-verksamheter). De faller under kommunernas tillsynsansvar (26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken). Länsstyrelsen har ett ansvar för tillsynsvägledning i länet. I det ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. (3 kap. 16 § miljötillsynsförordningen [2011:13]). Länsstyrelsen har god kännedom om de regionala förhållandena och det är därför lämpligt att länsstyrelsen, och inte de nationella myndigheterna, uppmärksammar behovet av samordnad och riktad tillsyn.

Genom samordnad och riktad tillsyn med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, t.ex. kring ett vattendrag, kan kommunerna runt vattendraget samverka för att komma till rätta med miljöpåverkan från hästhållning. Ett sådant tillsynsprojekt bör även

ses som ett led i kommunernas uppfyllande av punkt 32 i Vattenmyndigheternas 38-punkters åtgärdsprogram, enligt vilken kommunerna inom sin tillsyn av verksamheter som kan ha negativ inverkan på vattenmiljön behöver prioritera de områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status (punkt 32, *Ny lydelse för vattenmyndigheternas 38 punkters åtgärdsprogram med anledning av Havs- och vattenmyndighetens bildande*, 2011-10-25, dnr 2270-11).

Förslaget bör leda till att tillsynen ökar i omfattning och riktas till de områden där risken för negativa effekter för miljön är störst.

Utredningen föreslår att ett återrapporteringskrav av erfarenheter av den samordnade och riktade tillsynen bör införas i regleringsbrevet för länsstyrelsen. Återrapporteringen bör utformas så att en bedömning av hästhållningens miljöpåverkan kan göras. Kravet på vad som ska återrapporteras bör därför utformas i samverkan med Jordbruksverket. I de underlag som finns i dag är miljöpåverkan inte tillräckligt väl beskriven. Återrapporteringen bör ligga till grund för en framtida bedömning om den riktade och samordnade tillsynen utgör en tillräcklig åtgärd för att komma till rätta med miljöpåverkan från hästhållning eller om generella föreskrifter för hästhållning behöver utarbetas.

2.7.2 Samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket

Utredningens förslag: Bemyndigandet för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om spridning av gödsel och begränsning av antalet djur i ett jordbruk i 10 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket bör kompletteras med att samråd även ska ske med Havs- och vattenmyndigheten.

I 10 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket anges att Jordbruksverket efter samråd med Naturvårdsverket får meddela sådana föreskrifter som avses i 12 kap. 10 § miljöbalken om försiktighetsmått för gödselhantering när det gäller spridning av gödsel och begränsning av antalet djur i ett jordbruk för jordbruksföretag med fler än tio djurenheter. Utredningen har noterat att det i bemyndigandet endast anges att föreskrifter får

meddelas efter samråd med Naturvårdsverket. Däremot anges inte att samråd ska ske med Havs- och vattenmyndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten bildades den 1 juli 2011. I samband med det gick största delen av Naturvårdsverkets havs- och vattenarbete över till den nya myndigheten. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar bl.a. för miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* (4 § förordningen [2011:619] med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten). Myndigheten ska även ge tillsynsvägledning i frågor om miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. inom sitt ansvarsområde, vattenskyddsområden samt skydd av grundvatten (3 kap 5 § miljö-tillsynsförordningen [2011:13]). Vidare har Havs- och vattenmyndigheten också ett ansvar för de internationella konventionerna Helsingforskonventionen och Ospar-konventionen (34–39 §§ Havsmiljöförordningen [2010:1341]).

Utredningen anser att Jordbruksverkets föreskrifter är av sådan vikt för de vattenrelaterade frågorna att samråd även bör ske med Havs- och vattenmyndigheten. Utredningen föreslår därför att Havs- och vattenmyndigheten ska läggas till i 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket.

2.7.3 Möjlighet till nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter

Utredningens förslag: Jordbruksverket bör ges i uppdrag att göra en översyn av undantaget från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av naturgödsel för att se om det även bör omfatta reglerna om fordon och behållare samt märkning.

Utredningen anser vidare att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att se över möjligheten att, med bibehållen möjlighet till smittspårning, utsträcka undantaget till att gälla alla naturgödselanvändare och även bearbetad naturgödsel.

Jordbruksverket bör även ges i uppdrag att undersöka andra möjligheter till förenkling för företagen.

Undantag från reglerna om fordon och behållare

I EU-förordningarna om animaliska biprodukter ges möjlighet för medlemsstaterna att införa undantag från reglerna om handelsdokument och hälsointyg, register över sändningar, fordon och behållare samt märkning. Den behöriga myndigheten får tillåta transport utan handelsdokument eller hälsointyg av naturgödsel mellan två platser inom samma jordbruksföretag eller mellan jordbruksföretag och naturgödsel användare inom samma medlemsstat (artikel 21.2 andra stycket i förordning (EG) nr 1069/2009). Skyldigheten att föra register över sändningar gäller i sådana fall inte heller (artikel 22.1 andra stycket i nämnda förordning). När det gäller krav på fordon och behållare finns möjlighet för den behöriga myndigheten att godta insamling och transport av naturgödsel som transporteras mellan två platser inom samma jordbruksföretag eller mellan jordbrukare och användare i samma medlemsstat under andra villkor som förhindrar oacceptabla risker för människors och djurs hälsa (avsnitt 4 kapitel I bilaga VII till förordning (EU) nr 142/2011). Beträffande märkning får den behöriga myndigheten godta att naturgödsel som transporteras mellan två platser inom samma jordbruksföretag eller mellan jordbrukare och användare i samma medlemsstat identifieras på annat sätt (punkt 6 b kapitel II i bilaga VIII till förordning (EU) nr 142/2011).

Som diskuterats ovan i avsnitt 2.4.4 finns inget undantag från reglerna om fordon och behållare samt märkning vid transport i de svenska reglerna i dagsläget (se 2 kap. 9 § Jordbruksverkets föreskrifter [SJVFS 2006:84] om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur). Jordbruksverkets föreskrifter anger visserligen att undantag görs för insamling, transport och märkning, men hänvisar endast till artikel 21 i förordning (EG) nr 1069/2009 som gäller handelsdokument eller hälsointyg. Av det följer att undantag även görs från reglerna om register. För att undantag ska göras från reglerna om fordon och behållare samt märkning krävs dock att en hänvisning görs till bilaga VII till förordning (EU) nr 142/2011. Av lydelsen i Jordbruksverkets föreskrifter att döma framstår det snarast som ett misstag att en hänvisning till bilagan inte har gjorts. Utredningen anser därför att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att se över regeln och se om den även bör omfatta reglerna om fordon och behållare samt märkning.

Omfattningen av undantaget

Som konstaterats ovan i avsnitt 2.4.4 är det svenska undantaget för naturgödsel mer begränsat än möjligheten till undantag enligt EU-reglerna. EU-reglerna ger medlemsländerna möjlighet att undanta naturgödselanvändare, men Sverige har valt att endast undanta slutanvändare. Det finns inte heller någon begränsning till obearbetad naturgödsel i EU-reglerna.

Begreppet användare är vidare än begreppet slutanvändare. Den som rötar naturgödsel i en biogasanläggning eller tillverkar blomjord borde vara att anse som en användare, men däremot inte som slutanvändare. Som ovan konstaterats finns viss överlappning mellan reglerna om miljöhänsyn i jordbruket och animaliska biprodukter, när det gäller dokumentation av stallgödsel och andra organiska gödningsmedel som tas emot till och förs bort från jordbruksföretag (se avsnitt 2.4.1). Vid bedömningen av hur omfattande undantaget från reglerna om handelsdokument kan vara bör det, enligt utredningens mening, vägas in att information om gödsel och andra organiska gödningsmedel som har tagits emot och stallgödsel som har förts bort från jordbruksföretagen finns tillgängligt på företaget under minst sex år. Reglerna gäller för jordbruksföretag med mer än tio djurenheter och gäller således inte företag som endast har en biogasanläggning. (13–14 §§ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2004:62] om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.) Utredningen anser att Jordbruksverket bör se över möjligheten att utsträcka undantaget till att gälla alla naturgödselanvändare och även bearbetad naturgödsel, utan att möjligheten till smittspårning försämras. En ändring skulle kunna tänkas kompenseras av att en dokumentationsskyldighet införs för den driftsansvarige vid biogasanläggningen vid mottagande av substrat. Det skulle minska den administrativa bördan om dokumentationsplikten endast omfattar ett, och inte tre, företag. Vid ett eventuellt smittutbrott kan det således gå att spåra smittvägarna även om handelsdokument inte krävs. Ett annat sätt att minska den administrativa bördan är att en kombinerad blankett, som uppfyller kraven i båda lagstiftningarna, tas fram.

Det kan i detta sammanhang nämnas att EU-reglerna endast ger möjlighet till undantag vid transport av naturgödsel. Det finns således ingen möjlighet att göra undantag för transport av rötrest i dagsläget. För det fall det bedöms som lämpligt att utöka undantaget till alla naturgödselanvändare bör det övervägas om Sverige

bör verka för att undantagsmöjligheten utsträcks till att även omfatta rötresten som huvudsakligen innehåller naturgödsel. Det kan även noteras att det för rötrest inte finns någon motsvarande bestämmelse om att det är tillåtet att sprida obehandlad rötrest på mark på samma sätt som det finns för obehandlad naturgödsel, se avsnitt 4.4.4. Det finns således områden där man kan arbeta för förenkling och förtydliganden på EU-nivån.

2.7.4 Vägledning om regler om animaliska biprodukter

Utredningens förslag: Utredningen anser att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att öka sin vägledning om de regler om animaliska biprodukter som är relevanta för hantering av naturgödsel och andra animaliska biprodukter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och kan användas som växtnäring.

Kartläggningen av regelverket om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter har visat att det finns många olika regler som är tillämpliga, varav vissa är svårare att förstå och tillämpa än andra. Särskilt reglerna om animaliska biprodukter är komplicerade och regelverket är svårläst. Därför behövs ytterligare vägledning på området så att jordbrukare på ett lättillgängligt sätt kan ta del av vilka regler som rör hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och kan användas som växtnäring. Ökad vägledning är även till hjälp för andra myndigheter som utför offentlig kontroll av animaliska biprodukter. Det gäller främst länsstyrelsen och kommunerna för sådana animaliska biprodukter som det här är fråga om (11–12 §§ förordningen [2006:814] om foder och animaliska biprodukter och 3 kap. 1 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2007:21] om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter). Det är Jordbruksverket som är behörig myndighet beträffande regler om animaliska biprodukter och således ansvarar för vägledning på området (10–10f och 16 §§ förordningen om foder och animaliska biprodukter). Se även avsnitt 4.9.2 där det föreslås att Jordbruksverket ges i uppdrag att förtydliga sin information om möjligheterna att använda animaliska biprodukter för biogasproduktion.

Vid arbetet med att ta fram en vägledning bör en dialog ske med berörda myndigheter, branscher och miljöorganisationer.

2.7.5 Vägledning om regler om avfall

Utredningens förslag: Utredningen anser att Jordbruksverket, efter samråd med Naturvårdsverket, bör ges i uppdrag att ta fram en vägledning om de regler om avfall som är relevanta för hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter och kan användas som växtnäring.

Kartläggningen av regelverket om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter har visat att det finns många olika regler som är tillämpliga, varav vissa är svårare att förstå och tillämpa än andra.

Som ovan visats är det komplicerat att avgöra när något är avfall eller inte, varför det finns ett behov av specifik vägledning om stallgödsel och andra biologiska produkter. Av avsnitt 2.6.5 framgår att det inte finns några möjligheter till förenklingar och förtydligande av själva regelverket när det gäller avfallsdefinitionen. Däremot finns möjlighet att ge vägledning om reglerna. Utredningen anser att det är viktigt att de nationella myndigheterna tar fram en vägledning om i vilka typfall och situationer stallgödsel och andra biologiska produkter skulle kunna anses vara avfall och vilka omständigheter som kan tyda på att något är avfall eller inte. Som exempel kan nämnas att länsstyrelserna i dagsläget tolkar reglerna på olika sätt när det gäller extern stallgödsel som rötas i biogas-anläggningar. En del länsstyrelser kategoriserar det som avfall, medan andra inte gör det, se avsnitt 4.5. Vägledning på området skulle främja en enhetlig tillämpning av reglerna och öka förutsägbarheten.

Utredningen anser att det är Jordbruksverket som bör ansvara för att ta fram en vägledning om avfall i detta perspektiv utifrån sitt sektorsansvar. Jordbruksverket är tillsynsvägladande myndighet i frågor om djurhållande verksamheter och verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet enligt miljöbalken. Vid vägledning om dessa frågor bör samråd ske med Naturvårdsverket. Vid arbetet med att ta fram en vägledning bör en dialog ske med berörda myndigheter, branscher och miljöorganisationer.

2.8 Konsekvenser

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för staten, kommuner, landsting, berörda företag eller andra enskilda. Om betänkandet innehåller förslag till nya och ändrade regler ska konsekvenserna anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska utredningen enligt kommittédirektivet redovisa konsekvenserna för miljön. Bedömningen ska särskilt omfatta eventuella effekter för att uppnå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Vidare ska bedömningen beakta de miljö kvalitetsnormer som följer av förordningen (2004:60) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. Därtill ska samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser redovisas liksom förslagens 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.

I konsekvensbeskrivningen nedan anges konsekvenserna för miljön, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, statsfinanserna, kommunerna, enskilda och näringslivet samt samhället i övrigt. För att tydliggöra i vilken mån förslaget påverkar konkurrenskraften på EU:s inre marknad redovisas det under en separat rubrik. I vilken mån förslaget innebär förenklingar behandlas främst i avsnittet om enskilda och näringslivet. Avslutningsvis görs en sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna.

Med småföretag avses i konsekvensbeskrivningen företag som i regel har färre än tio anställda. Företag som bedriver djurhållning eller biogasproduktion på gårdsnivå är huvudsakligen småföretag. Förslagen berör alla lika inom gruppen småföretag.

I detta kapitel föreslår utredningen följande:

- samordna och rikta tillsynen av hästhållning,
- vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket ska Jordbruksverket samråda med både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten,
- utnyttja möjligheten till nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter,

- öka vägledningen om reglerna om animaliska biprodukter, och
- öka vägledningen om reglerna om avfall.

De förslag som kan leda till nya eller ändrade regler är förslaget om nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter samt förslaget om samråds-skyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket.

Beträffande förslaget om nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter ger EU-reglerna möjlighet till mer omfattande undantag än vad som Sverige har utnyttjat hittills. Om nya regler föreslås, och vad de avser, beror på resultatet av den översyn som utredningen föreslår att Jordbruksverket ska göra. Problembilden är att reglerna om insamling, transport och spårbarhet innebär en administrativ börda för företagen. Som exempel kan nämnas att ett handelsdokument ska upprättas i tre exemplar och sparas av den driftansvarige, transportören och mottagaren av materialet. Alternativa lösningar som diskuteras i avsnitt 2.7.3 är t.ex. kombinerade blanketter för krav i olika lagstiftningar. Om någon reglering inte kommer till stånd blir den administrativa bördan oförändrad. När det gäller tidpunkten för ett ikraftträdande av eventuella föreskrifter finns inte behov av någon särskild hänsyn. Information om eventuella ändrade regler kan ske inom ramen för den ökade vägledning som utredningen föreslår.

Förslaget om samråds-skyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket innebär endast att förfarandet vid framtagandet av föreskrifter ändras genom att Jordbruksverket behöver samråda med både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Ändringen är en följd av att största delen av Naturvårdsverkets havs- och vattenrelaterade arbete gått över till den nya myndigheten Havs- och vattenmyndigheten i juli 2011. Förslaget innebär således att bemyndigandet uppdateras med hänsyn till myndighetsförändringen avseende ansvar för vattenrelaterade miljö kvalitetsmål. Eftersom förslaget endast avser bemyndigandet och inte materiella regler går utredningen inte närmare in på de krav som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I övrigt har de krav på innehållet som ställs i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning vävts in under relevanta

rubriker nedan. I det följande anges således vilka som berörs av förslagen och vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser som förslagen medför.

2.8.1 Konsekvenser för miljön

Förslaget om samordnad och riktad tillsyn av hästhållning bör leda till att tillsynen ökar i omfattning och riktas till de områden där risken för negativa effekter för miljön är störst. Därmed bör tillsynen kunna leda till positiva miljöeffekter i större utsträckning än tidigare, genom att åtgärder för att minska näringsläckaget av kväve och fosfor vidtas. Det bedöms vara positivt för miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård* och de ekosystemtjänster som gynnas av att målen nås. Det bedöms också vara positivt för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. Länsstyrelsernas återrapportering kan framöver användas som underlag för bedömning av miljökonsekvenserna av att hästhållning utanför jordbruksföretag inte är reglerad i specifika generella forskrifter.

Förslaget om samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket innebär att den ansvariga myndigheten för de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen även ska vara samrådspart, vilket är positivt för miljön.

När det gäller animaliska biprodukter får undantagen från reglerna om insamling, transport och spårbarhet samt ökad vägledning om reglerna inga konsekvenser för möjlighet att nå miljö kvalitetsmålen. Reglerna om animaliska biprodukter syftar nämligen till att minimera risker för smittspridning.

Genom utökad vägledning om avfallsfrågor blir reglerna enklare att förstå för såväl provnings- och tillsynsmyndigheter som jordbrukare. Det borde öka förutsättningarna för att reglerna efterlevs i situationer då något utgör avfall, vilket är positivt för miljön. Förslaget bedöms främst vara positivt för miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* och *Frisk luft* när det gäller deponering och förbränning av avfall, *Giftfri miljö* beträffande avloppsslam och *God bebyggd miljö* beträffande hållbar avfallshantering.

2.8.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket

Förslaget om samordnad och riktad tillsyn av hästhållning påverkar inte Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket i någon större utsträckning. Eventuellt kan behovet av central tillsynsvägledning öka något.

Förslaget om samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket innebär en ökning av arbetsinsatsen för Havs- och vattenmyndigheten. Det är dock fråga om en marginell ökning som inte påverkar myndighetens resursbehov.

Förslaget om nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter innebär att Jordbruksverket får visst arbete med föreskriftsändringar. Arbetet förutsätts dock kunna ske i det löpande arbetet med ändringar av föreskrifterna. Förslaget innebär även att information om undantagen kommer att behövas.

När det gäller förslaget om ökad vägledning om regler om animaliska biprodukter arbetar redan Jordbruksverket med vägledning, men arbetet behöver utvecklas och informationen behöver bli mer lättillgänglig eftersom det är ett komplext regelverk. Initialt kommer ökade resurser behöva läggas på vägledning, men efterhand bör det minska i takt med att material tas fram. Enligt en grov uppskattning från Jordbruksverket bör det vägledande arbetet inledningsvis ta fyra personveckor och därefter en personvecka per år. Arbetet bedöms kunna bedrivas inom ramen för befintliga resurser.

De nationella myndigheterna arbetar redan med vägledning på olika områden, men något specifikt vägledningsarbete om när stallgödsel och andra biologiska produkter är avfall och vad som gäller då har inte bedrivits tidigare. Arbetet bör kunna ske genom en omprioritering av innehåll i det vägledande arbetet om miljöbalken. Arbetet bedöms således kunna bedrivas inom ramen för befintliga resurser. Resursåtgången bedöms vara störst initialt och på sikt bör behovet av vägledning minska när mer material och rutiner har tagits fram. Enligt en grov uppskattning från Jordbruksverket bör det vägledande arbetet inledningsvis ta åtta till tio personveckor.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Beträffande förslaget om samordnad och riktad tillsyn av hästhållning bedriver länsstyrelserna redan idag tillsynsvägledning mot kommunerna. Att uppmärksamma behovet av samordnad och riktad tillsyn av hästhållning bedöms kunna ske inom ramen för den befintliga tillsynsvägledningen. Det finns redan visst underlag, främst en nyligen framtagen riskvärderingsmall för näringsläckage vid hästhållning, som kan vara till hjälp i länsstyrelsens arbete. Den har tagits fram av Jordbruksverket, i samarbete med representanter från kommunen, länsstyrelsen och näringen. Kravet på återrapportering efter två år är nytt, men bedöms kunna genomföras inom ramen för det löpande arbetet med tillsynsvägledning.

Förslaget om samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket berör inte länsstyrelserna.

Länsstyrelserna berörs av förslaget om nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter i sin offentliga kontroll över insamling, omlastning och transport. Om undantag från kraven görs kan kontrollen förenklas. I vilken utsträckning det sker beror på hur undantagen utformas. Förslaget om ökad vägledning om animaliska biprodukter kan vara till hjälp för länsstyrelserna att tolka reglerna i den offentliga kontrollen.

För länsstyrelserna underlättar central tillsynsvägledning om avfall länsstyrelsernas vägledningsarbete mot kommunerna och deras eget tillsynsarbete, i den mån de inte har delegerat tillsynen till kommunen. Det underlättar också vid länsstyrelsernas prövning av tillståndspliktig verksamhet, främst beträffande biogasanläggningar. Det borde leda till att handläggningen effektiviseras eftersom det i dagsläget är svårt att bedöma hur en verksamhet ska kategoriseras. Det främjar också förutsebarheten och likabehandlingen. Detta förutsätter att den vägledning som ges är relevant och tydlig.

Konsekvenser för statsfinanserna

Förslaget om samordnad och riktad tillsyn av hästhållning bedöms inte leda till några ökade kostnader eftersom länsstyrelsernas arbete bör kunna ske inom ramen för den befintliga tillsynsvägledningen. Förslaget innebär endast att omprioriteringar om vad vägledningen bör avse sker under en tidsperiod.

Förslaget om samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket bedöms inte leda till några ökade kostnader för staten, eftersom samrådet sker i det löpande arbetet och ryms inom ramen för befintliga resurser.

Förslaget om nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter bedöms inte leda till några ökade kostnader, eftersom föreskriftsarbetet och information bör kunna ske inom det löpande arbetet hos Jordbruksverket.

Inte heller förslaget om ökad vägledning om regler om animaliska biprodukter bedöms innebära några ökade kostnader för staten, eftersom arbetet bedöms kunna bedrivas inom ramen för befintliga resurser.

Förslaget om vägledning om regler om avfall innebär att Jordbruksverket och Naturvårdsverket behöver lägga mer resurser än tidigare på vägledande arbete. Det bedöms dock kunna finansieras genom omprioritering inom myndigheterna. Resursåtgången bedöms vara störst initialt och på sikt bör behovet av vägledning minska när mer material och rutiner har tagits fram. Förslaget bör resultera i en mer effektiv prövning för länsstyrelserna och kommunerna.

Konsekvenser för kommunerna

Kommunerna bedriver miljötillsyn över hästhållning och förslaget om samordnad och riktad tillsyn innebär en hjälp vid bedömningen av inriktningen på tillsynen. Förslaget borde leda till att en omprioritering av tillsynen görs. Det skulle även kunna leda till att tillsynen över hästhållning ökar i omfattning. Det borde dock inte leda till ökade kostnader för kommunen, eftersom tillsynen är avgiftsfinansierad.

Förslaget om samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket berör inte kommunerna.

Förslagen om nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter och ökad vägledning om animaliska biprodukter kan underlätta för kommunerna att bedriva offentlig kontroll över bl.a. förvaring av animaliska biprodukter och befattning med naturgödsel i primärproduktionen samt användning av andra organiska gödningsmedel och jordförbättringsmedel än naturgödsel.

Förslaget om vägledning om regler om avfall underlättar för kommunernas tillsynsverksamhet och vid prövningen av anmälningspliktig verksamhet, främst beträffande biogas.

2.8.3 Konsekvenser för enskilda och näringslivet

Förslaget om samordnad och riktad tillsyn av hästar, som inte finns på jordbruksföretag, innebär att hästhållare som har sina hästar i områden där risk för negativ miljöpåverkan är stor i större utsträckning än tidigare kan bli föremål för tillsyn. Det kan leda till ökade kostnader för tillsynsbesök för dem. Å andra sidan kan kostnaderna minska för hästhållare utanför dessa områden. Det totala antalet hästar år 2010 uppskattas till 362 700 stycken och antalet platser med hästar till 77 800 stycken. Av dessa är det cirka 250 000 hästar som inte befinner sig på ett jordbruksföretag. (Det statistiska meddelandet JO 24 SM 1101.) Hur många av hästhållarna som befinner sig i områden där risk för negativ miljöpåverkan är stor är svårt att säga. För hästhållning som omfattas av anmälningsplikt eller som varken är tillstånds- eller anmälningspliktig har kommunerna rätt att ta ut en avgift för tillsynen. Den kan antingen tas ut i form av en fast årlig avgift eller en timavgift. Avgifterna varierar stort mellan kommunerna (Näringslivets regelnämnds rapport *Miljöfarlig verksamhet – tillsyn och avgifter*, april 2011). I de fall en årlig avgift tas ut är det inte säkert att en ökad omfattning av tillsynen direkt leder till att avgiften höjs. Det är därför svårt att säga om, och i sådana fall hur, avgifterna kommer att påverkas. Det beror således på hur de är konstruerade och om kommunerna väljer att höja dem till följd av förslaget. För tillståndspliktig hästhållning tas en årlig avgift ut av länsstyrelserna. Den påverkas inte av förslaget. Om tillsynen har överlåtits till kommunen kan den kommunala avgiften påverkas. Beroende på utfallet av tillsynsbesöket kan hästhållarna föreläggas att vidta olika typer av försiktighetsåtgärder till följd av de allmänna hänsynsreglerna. Det är dock en kostnad för något som hästhållarna redan borde ha gjort för att uppfylla miljöbalkens krav.

Förslaget om samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket berör inte enskilda och näringslivet utan gäller endast förfarandet för hur föreskrifter ska tas fram.

Förslaget om nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter blir en förenkling för jordbrukare, transportörer och driftsansvariga vid biogasanläggningar och andra anläggningar dit naturgödsel transporteras. När det gäller hur många som kan beröras av förslaget var det totala antalet jordbruksföretag som håller djur cirka 35 000 år 2011 (Jordbruksstatistisk årsbok 2012). Det fanns, enligt uppgift från Jordbruksverket, 26 transportörer av naturgödsel/rötrest registrerade i oktober 2012. Beträffande biogasanläggningar fanns det 19 stycken på gårdsnivå år 2011 (*Produktion och användning av biogas år 2011*, ES 2012:8). Enligt statistik från Jordbruksverket, avseende läget i december 2012, hade 49 företag beviljats stöd till nya biogasanläggningar. Vidare fanns i oktober 2012 tre komposteringsanläggningar registrerade hos Jordbruksverket. Alla jordbruksföretagare som transporterar gödsel kommer att beröras av eventuella undantag från reglerna om fordon och behållare, medan en eventuell utvidgning av omfattningen av undantagen främst berör transport till andra än slutanvändare, t.ex. biogas- och komposteringsanläggningar. Förslaget syftar till att minska den administrativa bördan. Även andra kostnader kan minska, t.ex. om det görs lättnader i kravet på rengöring av transporter. I vilken utsträckning förenkling sker beror således på vilka undantag som görs och hur de utformas. Det borde vara särskilt positivt för små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga, eftersom ökad administrativ börda drabbar dem hårdare än större företag som har mer administrativa resurser. I Tillväxtverkets databas Malin finns inga uppgifter om tidsåtgång och storleken av de administrativa kostnaderna för kraven på insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter.

Ökad vägledning om reglerna om animaliska biprodukter och avfall underlättar för enskilda att ta reda på vilka regler som gäller, eller kommer att gälla, för verksamheten. Förutsebarheten ökar således, vilket är positivt för investeringar åtminstone för biogas. Det borde även främja en enhetlig behandling. När det gäller avfall bedöms likabehandlingen vid prövning och tillsyn öka. Vägledningen om avfall borde även underlätta prövningen av tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet, främst av biogasanläggningar, och förhoppningsvis förkorta handläggningstiderna. Bra vägledning är särskilt betydelsefullt för små företag eftersom de ofta har mindre resurser att sätta sig in i komplicerade regler. Osäkerhet om vilka regler som gäller kan tänkas

påverka små företag mer negativt än större företag. Detta förutsätter att den vägledning som ges är relevant och tydlig.

2.8.4 Konsekvenser för samhället i övrigt

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslaget om samordnad och riktad tillsyn av hästhållning bedöms inte heller leda till några konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

2.8.5 Konsekvenser för konkurrenskraften på EU:s inre marknad

Förslagen om samordnad och riktad tillsyn av hästhållning och om samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket bedöms inte få några konsekvenser för EU:s inre marknad.

Beträffande animaliska biprodukter är det positivt för konkurrenskraften att Sverige utnyttjar möjligheterna till nationella undantag fullt ut. Det står inte i strid med EU:s regler. Eftersom det gäller undantag från EU-gemensamma tekniska regler torde det vara nationella särregler som ska anmälas som tekniska regler. Även lättnader i befintlig lagstiftning ska anmälas.

Tydligare information om vilka regler som gäller och när de ska tillämpas strider inte mot EU:s regler om en inre marknad. Hur vägledning om regler om animaliska biprodukter och avfall påverkar konkurrenskraften beror på innehållet i den.

2.8.6 Sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna

Förslaget om samordnad och riktad tillsyn av hästhållning bedöms minska näringsläckaget av kväve och fosfor till vatten, därmed minskar risken för övergödning och förslaget bidrar således till att uppnå de

vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen och stärka flera ekosystemtjänster. Förslaget kommer inte leda till ökade kostnader för staten. För kommunerna kan det i vissa fall räcka med en omprioritering av tillsynsobjekten. I de fall förslaget innebär att tillsynen ökar i omfattning finns möjlighet för kommunerna att ta ut avgifter och justera avgiftsnivån. I vilken mån hästhållarna drabbas av ökade avgifter är svårt att säga eftersom det är beroende på hur kommunerna konstruerat dem och om någon höjning kommer att göras. Länsstyrelsernas åiterrapportering kan framöver användas som underlag för bedömning av miljökonsekvenserna av att hästhållning utanför jordbruksföretag inte är reglerad i specifika generella forskrifter. Utredningen anser att nyttan för samhället med förslaget överväger nackdelarna.

Förslaget om samrådsskyldighet vid framtagande av föreskrifter enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket innebär att bemyndigandet uppdateras med hänsyn till myndighetsförändringen avseende ansvaret för de vattenrelaterade miljö kvalitetsmålen. Förslaget innebär en marginell ökning av arbetsinsatsen för Havs- och vattenmyndigheten och är positiv för miljö kvalitetsmålen.

Förslaget om nationella undantag från reglerna om insamling, transport och spårbarhet av animaliska biprodukter borde leda till en förenkling och minskning av den administrativa bördan för verksamhetsutövare, vilket borde gynna branschen på ett positivt sätt. De positiva effekterna av förslaget bedöms överväga de negativa. Det är dock viktigt att reglerna inte utformas så att risk för smittspridning ökar, vilket kan få negativa samhällsekonomiska konsekvenser.

Beträffande förslaget om vägledning om regler om animaliska biprodukter och avfall borde större förutsebarhet av tillämpningen av reglerna underlätta för branschen. Vägledning om avfall borde också underlätta för prövnings- och tillsynsmyndigheter och leda till en effektivare och enhetligare tillämpning av reglerna. Ökad vägledning bör också leda till ökad efterlevnad av reglerna, vilket är positivt för smittspårning respektive för miljön och människors hälsa. Det förutsätter att vägledningen görs på ett bra sätt och är tydlig och ändamålsenlig. Förändringen innebär att Jordbruksverket och Naturvårdsverket behöver lägga mer resurser än tidigare på vägledande arbete. Det bedöms dock kunna finansieras genom omprioritering inom myndigheterna. Resursåtgången bedöms vara störst initialt och på sikt bör myndigheternas arbete underlättas eftersom vägledning bör minska belastningen av frågor och går att revidera när ändring sker. Utredningen bedömer att de positiva effekterna av ökad vägledning överväger de negativa.

3 Generella föreskrifter kompletteras av individuell prövning av djurhållande verksamheter

3.1 Uppdraget

I uppdraget anges att utredningen ska 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 anmälningssplikt 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. Vidare ska möjligheterna till att utveckla och förbättra de nationella regelverk som gäller för större djuranläggningar utredas, särskilt verksamheter som omfattas av tillstånds- och anmälningssplikt. Utredningen 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 utredningen möjlighet att föreslå andra förändringar som säkerställer ett korrekt genomförande av EU-direktiv, ett högt

miljöskydd samt kan bidra till förenklingar. Utredningen bör särskilt beakta vad som framkommer i Industriutsläppsutredningen (kommittédirektiv 2010:113). Vid sin analys ska utredningen beakta att en förutsättning för att överträdelsen av föreskrifter ska kunna vara sanktionerade med fängelse i straffskalan är att föreskrifterna meddelas av regeringen. Utredningen bör särskilt beakta vad som framkommer i Straffrättsanvändningsutredningen (kommittédirektiv 2011:31).

3.2 Internationella krav och åtaganden

3.2.1 Helsingforskonventionen

Helsingforskonventionen gäller Östersjöområdets marina miljö och har behandlats i kapitel 2.2.2. Här behandlas de krav på tillstånds- och anmälningsplikt som ställs i konventionen.

Genom Helcoms aktionsplan för Östersjön förtydligades reglerna om tillståndsplikt för stora djuranläggningar med gränser för när en djuranläggning ska omfattas av tillståndsplikt (regel 4, del II bilaga III till Helsingforskonventionen). De införda gränserna för svin- och fjäderfäanläggningar är 40 000 platser för fjäderfä, 2 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion eller 750 platser för suggor. Gränserna är desamma som gränserna i IPPC-/IED-direktiven. För nötkreatur preciseras gränsen för tillståndsplikt till 400 djurenheter. Vad som utgör 1 djurenhet skiljer sig något från de svenska reglerna. En mjölkko utgör 1 djurenhet förutom för rasen jersey som är 0,9 djurenheter (Helcom recommendation 24/3, 2003-06-25). Tillståndet ska beakta hela företagets miljöpåverkan och bl.a. omfatta utsläpp till luft, vatten och mark, generering av avfall och förhindrande av miljöolyckor. Villkoren i tillståndet ska baseras på bästa tillgängliga teknik. Vid bedömningen av vilka villkor som krävs får den behöriga myndigheten beakta företagets tekniska förutsättningar, dess geografiska läge och lokala miljöförhållanden. Det anges även att dessa stora djuranläggningar ska ses som punktkällor. För anläggningar med mer än 100 djurenheter ska generella föreskrifter eller ett förenklat tillståndsförfarande införas. De nya kraven ska vara uppfyllda till år 2012. I Sverige är gränserna för tillstånds- och anmälningsplikten i överensstämmelse med konventionen, även om definitionen av djurenheter skiljer sig något åt.

3.2.2 Direktiven om industriutsläpp (IPPC och IED)

IPPC-direktivet

Syfte och integrerad miljöprövning

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) syftar till att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar från industriverksamhet och stora djuranläggningar med hög föroreningspotential. Målet är att undvika eller minska utsläpp till luft, vatten och mark samt avfall så att en hög miljöskyddsnivå kan uppnås för miljön som helhet.

IPPC står för *Integrated Pollution Prevention and Control*. En integrerad miljöprövning innebär att alla miljöaspekter prövas i ett sammanhang istället för att behandla de olika miljöområdena luft, vatten och mark för sig.

Direktivet anger principer som ska tillämpas vid tillståndsprövning och villkorsreglering.

Direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna kan införa ytterligare krav på nationell nivå (artikel 176 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, numera artikel 193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Stora djuranläggningar för fjäderfä och svin är tillståndspliktiga

IPPC-direktivet omfattar verksamheter med hög föroreningspotential som är angivna i bilaga I till direktivet. För jordbrukets del omfattas anläggningar för djurhållning av fjäderfä eller svin, som förfogar över mer än 40 000 platser för fjäderfä, 2 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion eller 750 platser för suggor (punkt 6.6).

Det krävs tillstånd för att bedriva sådan verksamhet och att ändra den väsentligt (artikel 4, 5 och 12). Tillstånd får endast beviljas om vissa miljökrav är uppfyllda. Verksamhetsutövaren ansvarar själv för förebyggande och minskning av de föroreningar som den kan komma att orsaka.

Allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter

I IPPC-direktivet anges vissa allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter. Anläggningen ska bedrivas på ett sådant sätt att:

- alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att bästa tillgängliga teknik används,
- ingen betydande förorening förorsakas,
- uppkomst av avfall undviks, i annat fall ska avfallet återtas eller, när detta inte är tekniskt och ekonomiskt möjligt, bortskaffas så att påverkan på miljön undviks eller minskas,
- energianvändningen är effektiv,
- nödvändiga åtgärder vidtas för att förebygga olyckor och begränsa dessas följder, och
- nödvändiga åtgärder vidtas när verksamheten definitivt upphör, för att undvika alla föroreningsrisker och för att återställa platsen i ett tillfredsställande skick (artikel 3.)

Bästa tillgängliga teknik

Principen om bästa tillgängliga teknik (av engelskans *Best Available Techniques*, BAT) innebär användning av den etablerade teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet och som kan tillämpas inom den berörda branschen på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt med beaktande av kostnader samt nytta (artikel 2.12).

EU har utarbetat särskilda tolkningsdokument för vad som kan anses vara bästa tillgängliga teknik för olika industrisektorer, s.k. BAT-referensdokument. Arbetet med att ta fram dem leds av Europeiska IPPC-byrån i Sevilla i Spanien. Arbetet sker genom informationsutbyte mellan medlemsstaterna och berörda industrier om bästa tillgängliga teknik.

För stora djuranläggningar finns ett BAT-referensdokument för djurhållning av fjäderfä och svin. I dokumentet finns rekommendationer om vad som anses utgöra bästa tillgängliga teknik på följande områden:

- god jordbrukssed,

- utfodring,
- utformning av stallar,
- hushållning med vatten,
- hushållning med energi,
- lagring av gödsel,
- behandling av gödseln på gården, t.ex. biogas, och
- spridning av gödsel.

Detta BAT-referensdokument arbetas för närvarande om och en ny version beräknas komma ut år 2013. Den kommer att anpassas till IED-direktivet och innehålla s.k. BAT-slutsatser, se mer om det nedan.

Ansökan om tillstånd

Det är reglerat vad en ansökan om tillstånd ska innehålla. Den ska innehålla uppgifter om:

- anläggningen och verksamheterna där,
- råvaror, och övriga insatsvaror, andra ämnen samt den energi som används eller genereras i anläggningen,
- anläggningens utsläppskällor,
- förhållandena på platsen,
- art och mängd av varje utsläpp till olika delar av miljön som kan förutses från anläggningen samt en redogörelse för betydande effekter på miljön som utsläppen kan orsaka,
- den teknik som föreslås och övriga metoder för att förebygga utsläpp från anläggningen eller, om detta inte är möjligt, för att minska utsläppen,
- åtgärder för att förebygga uppkomsten av avfall som anläggningen ger upphov till, om det behövs,
- andra åtgärder för att följa de allmänna principerna för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter,
- planerade åtgärder för att övervaka utsläpp i miljön,

- de huvudalternativ som sökanden övervägt, om det finns sådana, i form av en översikt, och
- en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna i punkterna ovan (artikel 6.1.)

Uppgifter som lämnas enligt kraven i MKB-direktivet och Sevesodirektivet, dvs. miljökonsekvensbeskrivning och säkerhetsrapport, får ingå i eller bifogas ansökan för att uppfylla kraven ovan (artikel 6.2).

Beslut och villkor för tillstånd

Den behöriga myndigheten ska meddela tillstånd med villkor som säkerställer att anläggningen uppfyller kraven i direktivet, annars ska ansökan avslås (artikel 8). Tillståndet ska således omfatta alla nödvändiga åtgärder som krävs för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet.

Tillståndsbeslutet ska innehålla villkor om:

- åtgärder som krävs för att uppfylla de allmänna principerna för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter (artikel 9.1),
- åtgärder som ska vidtas om en miljökvalitetsnorm ställer högre krav än vad som kan uppnås genom användning av bästa tillgängliga teknik (artikel 9.1),
- utsläppsgränsvärden för förorenade ämnen, i synnerhet bl.a. fosfor och kväve, som anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder (artikel 9.3),
- åtgärder för att skydda mark, vatten och luft vid behov (artikel 9.3),
- åtgärder för hantering av avfall vid behov (artikel 9.3),
- minimering av långväga och gränsöverskridande föroreningar (artikel 9.4),
- lämpliga krav för utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod samt lämna uppgifter som är nödvändiga för att kontrollera att villkoren följs (artikel 9.5),

- åtgärder för exceptionella förhållanden (artikel 9.6), och
- andra villkor som är motiverade med hänsyn till direktivets syfte (artikel 9.7).

Utsläppsgränsvärdena kan vid behov kompletteras eller ersättas av likvärdiga parametrar eller tekniska åtgärder. De ska bygga på bästa tillgängliga teknik, utan att användning av specifik teknik eller teknologi föreskrivs. De ska fastställas med hänsyn till den aktuella anläggningens tekniska egenskaper och geografiska belägenhet samt de lokala miljöförhållandena. När det gäller stora djurhållningar anges att de praktiska förutsättningarna som gäller dessa anläggningar ska beaktas vid fastställandet av utsläppsgränsvärden. Vid fastställandet av lämpliga krav för utsläppskontroll får kostnad och nytta beaktas för stora djuranläggningar. (Artikel 9.3,4 och 5)

Vid behov ska den behöriga myndigheten ändra tillståndet enligt vad som är lämpligt (artikel 6.3).

Generella föreskrifter

Medlemsstaten får fastställa särskilda skyldigheter för vissa kategorier av anläggningar i form av generella bindande föreskrifter i stället för i tillståndsvillkoren. Det gäller förutsatt att ett integrerat förfaringsätt och en motsvarande hög skyddsnivå för miljön som helhet säkerställs. (Artikel 9.8)

Ändring av verksamhet

Verksamhetsutövaren ska underrätta den behöriga myndigheten om alla planerade ändringar i driften. Om verksamheten ändras väsentligt krävs tillstånd för ändringen. Ansökan om tillstånd ska avse de delar av anläggningen som kan komma att beröras av ändringen. (Artikel 12)

Omprövning av tillstånd

En omprövning av tillståndet ska alltid göras om:

- anläggningen orsakar förorening av sådan betydelse att nya eller reviderade utsläppsgränsvärden behöver införas i tillståndet,
- väsentliga ändringar av bästa tillgängliga teknik möjliggör en betydande minskning av utsläppen utan att detta medför oskäligen kostnader,
- driftssäkerheten hos processen eller verksamheten nödvändiggör att annan teknik används, och
- nya bestämmelser i nationell lagstiftning eller i gemenskapslagstiftningen kräver det (artikel 13).

Tillgång till information och allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet

Den berörda allmänheten ska på ett tidigt stadium ges tillfälle att på ett effektivt sätt delta i förfaranden för meddelande av tillstånd. Det gäller även tillstånd som omprövas på grund av att anläggningen orsakar betydande förorening. Vidare ska resultaten för utsläppskontrollen göras tillgängliga för allmänheten. Efter att beslut har fattats ska allmänheten informeras om beslutets innehåll, de skäl som det grundat sig på och förfarandet för allmänhetens deltagande. (Artikel 15)

IED-direktivet

Det nya IED-direktivet ersätter IPPC-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (IED-direktivet) är resultatet av en omarbetning av IPPC-direktivet och sex befintliga sektorsdirektiv, som gäller industriverksamhet och energiproduktion.

IED-direktivet trädde i kraft den 7 januari 2013 och innebär att IPPC-direktivet upphör att gälla den 7 januari 2014 (artikel 80 och 81).

Nedan behandlas de viktigaste förändringarna som IED-direktivet medför. För en mer uttömmande beskrivning hänvisas

till Industriutsläppsutredningens betänkande (SOU 2011:86) och till propositionen *Nya regler för industriutsläpp* (prop. 2012/13:35).

Förstärkt tillämpning av bästa tillgängliga teknik

IED-direktivet innebär att BAT-referensdokumenten får en mer central roll än tidigare. Slutsatserna i referensdokumentet, de s.k. BAT-slutsatserna, ska användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkoren (artikel 14.3). Den behöriga myndigheten har rätt att fastställa strängare villkor än de som går att uppnå genom användning av bästa tillgängliga teknik enligt BAT-slutsatserna (artikel 14.4). Den behöriga myndigheten kan även fastställa tillståndsvillkor på grundval av bästa tillgängliga teknik som inte beskrivs i någon av de relevanta BAT-slutsatserna. Tekniken ska då fastställas med beaktande av de kriterier som anges i bilaga III till direktivet och kraven på gränsvärden för utsläpp i artikel 15 ska uppfyllas (artikel 14.5). Om en verksamhet eller en typ av produktionsprocess inte omfattas av BAT-slutsatser ska kriterierna i bilaga III beaktas vid fastställandet av bästa tillgängliga teknik. Det gäller också om BAT-slutsatser finns men inte behandlar alla potentiella miljöeffekter. (Artikel 14.6)

I de delar BAT-slutsatserna anger begränsningsvärden för utsläpp får gränsvärden i tillståndet, under normala driftsförhållanden, som huvudregel inte sättas högre än dem (artikel 15.3). I specifika fall får dock mindre stränga gränsvärden för utsläpp fastställas. Det gäller om utsläppsgränserna i BAT-slutsatserna skulle leda till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinster till följd av den geografiska placeringen av anläggningen, de lokala miljöförhållandena eller anläggningens tekniska egenskaper. Undantagsmöjligheten förutsätter att ingen betydande förorening förorsakas samt att en hög nivå för miljöskyddet i dess helhet uppnås. Medlemsstaten är skyldig att rapportera till Europeiska kommissionen i de fall undantagsregeln tillämpas. Kommissionen har möjlighet att klargöra de kriterier som ska beaktas vid tillämpning av undantagsbestämmelsen. Beslut som fastställer villkor som avviker från bästa tillgängliga teknik ska motiveras och dokumenteras (artikel 15.4). Den behöriga myndigheten har även möjlighet att under vissa förutsättningar medge tillfälliga undantag för utprovning och användning av ny teknik för en period om totalt högst nio månader (artikel 15.5).

Förnyad bedömning och uppdatering av villkoren i tillstånd

I IED-direktivet ställs krav på att inom fyra år efter det att en ny BAT-slutsats har offentliggjorts ska samtliga beslut med tillståndsvillkor bedömas på nytt och vid behov uppdateras (artikel 21.3).

Ytterligare en ny grund för förnyad bedömning är om det är nödvändigt för att uppfylla en miljö kvalitetsnorm (artikel 21.5 c).

Generella föreskrifter

Medlemsstaterna har, liksom tidigare, möjlighet att anta generella föreskrifter för bl.a. stora djuranläggningar för fjäderfä och svin (av den storlek som anges i punkt 6.6 i bilaga I). När sådana föreskrifter antas ska de säkerställa ett samordnat förfarande och en hög skyddsnivå för miljön motsvarande den som kan uppnås med enskilda tillståndsvillkor.

I IED-direktivet har uttrycket generella föreskrifter definierats. Med det avses gränsvärden för utsläpp eller andra villkor, på åtminstone sektorsnivå, som antas i syfte att direkt användas för fastställande av tillståndsvillkor (artikel 3.8). I den svenska översättningen av direktivet används uttrycket generella bindande regler, vilket är detsamma som generella föreskrifter.

Nyheten i IED-direktivet är att det anges att föreskrifterna ska baseras på bästa tillgängliga teknik utan att användning av viss teknik eller teknologi föreskrivs. Föreskrifterna ska uppdateras för att beakta utvecklingen av bästa tillgängliga teknik. De regler som antas ska innehålla en hänvisning till IED-direktivet. Det är även tillåtet att i tillstånd hänvisa till generella föreskrifter. (Artikel 6 och 17)

Förtydligande av anläggningsbegreppet

Definitionen av begreppet *anläggning* har förtydligats i IED-direktivet. Med anläggning avses en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, liksom all annan därmed förknippad verksamhet på samma plats som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som anges i bilagan och som kan påverka utsläpp och föroreningar. Det som har förtydligats, jämfört med IPPC-direktivet, är att det tydligare framgår att en anläggning är en fast, teknisk enhet inom vilken en eller flera verksamheter bedrivs. (Artikel 3.3)

Ytterligare krav på verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter och ansökans innehåll

I IED-direktivet har det tillkommit en allmän princip för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter. Det är den grundläggande principen om avfallshierarki i ramdirektivet för avfall. Den innebär att avfall som ändå genereras, i prioritetsordning och i enlighet med avfallsdirektivet, förbereds för återanvändning, materialåtervinns, återvinns eller, när detta inte är tekniskt och ekonomiskt möjligt, bortskaffas på ett sådant sätt att påverkan på miljön undviks eller minskas (artikel 11 e).

När det gäller kraven på vad en ansökan ska innehålla har det tillkommit ett krav på att en statusrapport ska finnas med i tillämpliga fall (artikel 12 e).

Ytterligare krav på villkor i tillstånd

Krav till följd av BAT-slutsatser

Som nämnts är en av de centrala nyheterna i IED-direktivet att BAT-slutsatserna ska användas som referens vid fastställande av tillståndsvillkor (artikel 14.3). Om BAT-slutsatserna anger begränsningsvärden för utsläpp får gränsvärden i tillståndet som huvudregel inte sättas högre än dem (artikel 15.3).

När det gäller villkor om utsläppskontroll ska dessa i tillämpliga fall vara grundade på slutsatserna om kontroll enligt BAT-slutsatserna (artikel 16.1). Det finns även bestämmelser om utsläppskontroll och krav på rapportering vid undantag för bästa tillgängliga teknik (artikel 14.1 c ii och 14.1 d ii).

Krav på regelbundet underhåll och övervakning samt periodisk kontroll

En nyhet är att tillståndsvillkoren ska innehålla lämpliga krav för regelbundet underhåll och övervakning av de åtgärder som vidtagits för att förhindra utsläpp. Ett tillstånd ska även innehålla lämpliga krav för periodiska kontroller av mark och grundvatten vad avser farliga ämnen som kan påträffas på platsen med beaktande av risken för förorening inom anläggningens område (artikel 14.e). De periodiska kontrollerna bör, som huvudregel, utföras minst en gång vart femte år för grundvatten och vart tionde år för mark (artikel 16.2).

Villkor för bedömning av efterlevnad

Tillståndet ska innehålla villkor för bedömning av efterlevnaden av gränsvärdena för utsläpp eller en hänvisning till de tillämpliga krav som anges på annat ställe (artikel 14.1 h).

Undantag för stora djuranläggningar för fjäderfä och svin

För stora djuranläggningar för fjäderfä och svin (som anges i punkten 6.6 i bilaga I) gäller kraven på tillståndsvillkor utan att det påverkar tillämpningen av lagstiftningen om djurskydd (artikel 14.7).

Miljötillsyn

En av nyheterna i IED-direktivet är kravet på att medlemsstaterna ska införa ett system för miljötillsyn. Tillsynen ska omfatta undersökning av alla olika typer av relevanta miljöeffekter. Alla anläggningar ska omfattas av en tillsynsplan på nationell, regional eller lokal nivå. Tillsynsbesök ska utföras med viss regelbundenhet. Verksamhetsutövarna ska bistå myndigheten så att platsbesök och undersökningar kan genomföras. Efter varje platsbesök ska en rapport upprättas och den ska lämnas till verksamhetsutövaren och offentliggöras inom viss tid. (Artikel 23)

Nedläggning av verksamhet

Kraven på vad som gäller vid nedläggning av verksamhet och avhjälpande av miljöskador efter att verksamheten har upphört har förtydligats i IED-direktivet och ett nytt instrument, s.k. statusrapport, har införts. För verksamheter som kan leda till föroreningar är verksamhetsutövaren skyldig att lämna in en statusrapport innan anläggningen tas i drift eller ett tillstånd uppdateras för första gången efter direktivets ikraftträdande. När verksamheten har upphört ska verksamhetsutövaren bedöma föroreningssituationen och om anläggningen har orsakat betydande föroreningar jämfört med tillståndet i statusrapporten. Verksamhetsutövaren är skyldig att avhjälpa skadorna så att området återställs till det tillstånd som beskrivs i statusrapporten. (Artikel 22)

Tillgång till information och allmänhetens deltagande i tillståndsförfarandet

I IED-direktivet anges att beslut om meddelande, förnyad bedömning eller uppdatering av tillstånd ska göras tillgängliga för allmänheten, inklusive via internet (artikel 24.2 a, b, f och 24.3 a i IED-direktivet). Se mer om det i avsnitt 5.2.3. I IPPC-direktivet finns inget krav på tillgängliggörande via internet.

Genomförandet av IED-direktivet i svensk rätt

En utredning, Industriutsläppsutredningen, föreslog i betänkandet *Bättre miljö – minskade utsläpp* (SOU 2011:86) hur IED-direktivet kan genomföras i svensk rätt. Naturvårdsverket föreslog, efter uppdrag av regeringen, i december 2011 hur de delar av IED-direktivet som inte omfattades av utredningens uppdrag kan genomföras i svensk rätt. Därefter togs det inom Regeringskansliet fram en promemoria med förslag till alternativa författningsförslag till betänkandet. När det gäller BAT-slutsatserna föreslogs det i promemorian att de skulle genomföras i svensk rätt genom föreskrifter antagna av Naturvårdsverket och Jordbruksverket, istället för att föras in i miljötillstånden genom individuella tillståndsprövningar såsom Industriutsläppsutredningen föreslog. Efter att promemorian remissbehandlats tog regeringen fram en proposition *Nya regler för industriutsläpp* (prop. 2012/13:35) som föreslog vissa ändringar i miljöbalken. Exempelvis föreslogs BAT-slutsatserna genomföras med föreskrifter i en förordning som regeringen meddelar med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Propositionens förslag till ändringar beslutades den 11 december 2012 (bet. 2012/13: MJU5, rskr. 2012/13:101)

Ändringarna i miljöbalken trädde i kraft den 7 januari 2013. IED-direktivet kommer även att genomföras i förordningar, men arbetet med dem pågår fortfarande.

3.2.3 Direktivet om miljökonsekvensbedömning (MKB)

Krav på tillstånd och miljökonsekvensbedömning om betydande miljöpåverkan

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kodifiering) (MKB-direktivet) ska medlemsstaterna se till att tillståndsplikt gäller för projekt som på grund av bl.a. sin art, storlek eller lokalisering kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Projekten ska även gå igenom ett förfarande med bedömning av miljökonsekvenserna. Sådan bedömning kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna. Vidare får ett enda förfarande föreskrivas för att uppfylla kraven i MKB-direktivet och IPPC-direktivet. (Artikel 2)

Med projekt avses utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet (artikel 1.2).

Projekt som alltid medför en betydande miljöpåverkan

För vissa projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är det enligt direktivet obligatoriskt med tillstånd och att göra en miljökonsekvensbedömning. I bilaga I till direktivet anges vilka projekt det är fråga om. För jordbrukets del gäller det anläggningar för djurhållning av fjäderfä eller av svin med mer än 85 000 platser för gödkycklingar, 60 000 platser för hönor, 3 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion (>30 kg) eller 900 platser för suggor. (Artikel 4.1 och punkt 17 i bilaga I) Trösklarna är således högre än de som gäller enligt IPPC-/IED-direktiven.

Projekt som kan leda till en betydande miljöpåverkan

I bilaga II till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaten själv får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras och tillstånd ska krävas. För jordbrukets del gäller det projekt för utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk. Det gäller även anläggningar för intensiv djuruppfödning som inte omfattas av bilaga I.

Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för sådana projekt ska de urvalskriterier som anges i direktivets bilaga III tillämpas. De avser projektets karakteristiska egenskaper, projektets lokalisering och de potentiella effekternas karakteristiska egenskaper. (Artikel 4.2 och punkt 1 e i bilaga II)

Krav på vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

Miljökonsekvensbeskrivningen ska i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande människor, fauna flora, mark, vatten, luft, klimat, landskap, materiella tillgångar och kulturarv samt samspelet mellan dessa faktorer (artikel 3).

Den som ansöker om tillstånd ska lämna de uppgifter som anges i bilaga IV till direktivet. De ska åtminstone omfatta:

- en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
- en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar,
- de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra,
- en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna, och
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i de föregående strecksatserna (artikel 5.)

I bilaga IV till direktivet anges bl.a. att exploatören ska beskriva de troliga och mer betydande miljöeffekterna av projektet som helhet och utsläppen av föroreningar, uppkomsten av andra störningar samt bortskaffandet av avfall (punkt 4).

Krav på samråd och allmänhetens deltagande

Vid handläggning av tillståndsansökan ska de myndigheter som på grund av sitt miljöansvar kan bli berörda av ett projekt ges möjlighet att yttra sig över tillståndsansökan och miljökonsekvens-

beskrivningen (artikel 6). Vidare ska allmänheten informeras om bl.a. ansökan och om var ytterligare information finns tillgänglig (artikel 6). Resultaten av samråden med myndigheter och allmänhet ska, liksom miljökonsekvensbeskrivningen, beaktas vid tillståndsgivningen (artikel 8).

När beslut har fattats i tillståndsfrågan ska allmänheten informeras om detta samt ges tillgång till innehållet i beslutet (artikel 9).

3.3 Gällande svensk rätt

3.3.1 Tillstånd

Tillståndsplikt

Det är förbjudet att, om verksamheten eller åtgärden i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har beteckningen A eller B, utan tillstånd anlägga eller driva miljöfarlig verksamhet, släppa ut avloppsvatten eller släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen. Det gäller även vid ändring av verksamheten. Tillstånd krävs dock inte om ändringen är mindre och inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma (9 kap. 6 § miljöbalken och 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

I samband med genomförandet av IED-direktivet kommer troligen bestämmelser om prövning och vad som är tillstånds- och anmälningspliktigt i bilagan brytas ut ur förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och läggas i en helt ny förordning om miljöprövning. Hänvisningarna nedan kan således bli inaktuella och reglerna återfinns istället i den nya förordningen.

Vilka krav som gäller för att anläggning för djurhållning, som har beteckningen B i bilagan, ska vara tillståndspliktig framgår av uppställningen nedan.

EU-krav (verksamhetskod 1.10)

Anläggning för djurhållning med

1. mer än 40 000 platser för fjäderfän,
2. mer än 2 000 platser för slaktsvin som är tyngre än 30 kg och avsedda för produktion (som slaktsvin räknas även obetäckta gyltor),
3. mer än 750 platser för suggor (som suggor räknas även betäckta gyltor) eller
4. så många platser för fjäderfän, slaktsvin eller suggor att platserna tillsammans motsvarar mer än 200 djurenheter definierade som i 1.20 (se avsnitt 3.3.2).

Det har dock diskuterats om punkten fyra följer av IPPC-/IED-direktiven eller om det är ett svenskt krav, se nedan i avsnitt 3.7.4.

EU-kraven är desamma som kraven för tillståndsplikt för fjäderfä och svin i Helsingforskonventionen.

Krav som inte har sin grund i EU-rätten (verksamhetskod 1.11)

Anläggning med stadigvarande djurhållning av

1. nötkreatur,
2. hästar eller
3. minkar

med mer än 400 djurenheter, dock inte inhägnad.

Med en djurenhet avses

1. en mjölkko (som mjölkko räknas även sinko),
2. sex kalvar som är en månad eller äldre (med kalvar avses nötkreatur upp till sex månaders ålder, kalvar yngre än en månad räknas till moderdjuret),
3. tre övriga nöt, sex månader eller äldre,
4. en häst, inklusive föl upp till sex månaders ålder, eller
5. tio minkhonor för avel, inklusive valpar upp till åtta månaders ålder och avelshannar.

Kravet på tillståndsplikt för nötkreatur är desamma som i Helsingforskonventionen.

Tillstånd utan tillståndsplikt

En verksamhet kan ha tillstånd även om den inte är tillståndspliktig. Det gäller frivilliga tillstånd, förelagda tillstånd och befintliga tillstånd för verksamheter som inte längre omfattas av tillståndsplikt. En del krav och bestämmelser i miljöbalken är kopplade till tillståndsplikten och omfattar således inte dessa verksamheter. Industriutsläppsutredningen har i sitt betänkande *Bättre miljö – minskade utsläpp* (SOU 2011:86) konstaterat att det finns många oklarheter för sådana tillstånd och föreslagit vissa förändringar av reglerna för bl.a. ändring av verksamhet och upphävande av tillstånd. Till följd av utredningens förslag har vissa ändringar gjorts avseende detta (prop. 2012/13:35, bet. 2012/13:MJU5 och rskr. 2012/13:101).

Frivilliga tillstånd

Verksamhetsutövaren kan frivilligt ansöka om tillstånd (9 kap. 6 b § tredje stycket miljöbalken). Verksamhetsutövare kan vilja ha tillstånd eftersom det ger en trygghet, främst när det gäller lokaliserings- och olägenhetsfrågor. Vidare kräver en del kreditgivare ett tillstånd som säkerhet för framtiden.

Förelagda tillstånd

Kommunen kan också förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa och miljön. (9 kap. 6 a § andra stycket miljöbalken och 26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Befintliga tillstånd

Det finns även befintliga tillstånd som lever kvar efter det att verksamheten upphört att vara tillståndspliktig. Ändringarna i tillstånds- och anmälningssplikten år 2008 innebar att en del verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga istället blev anmälningsspliktiga. Se mer om ändringarna i avsnitt 3.7.4 nedan.

Tillståndsförfarandet

Prövningsmyndighet

Anläggningar för djurhållning tillståndsprövas hos länsstyrelsen (9 kap. 8 § miljöbalken och 6 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

En särskild delegation inom länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationen, prövar ärenden om tillstånd till anläggning för djurhållning. Från och med den 1 juni 2012 finns miljöprövningsdelegationer vid tolv länsstyrelser (16 § förordningen [2007:825] med länsstyrelseinstruktion).

Delegationen ska bestå av det antal ordförande och miljö-sakkunniga som behövs för verksamheten. De utses av regeringen för en bestämd tid efter anmälan av landshövdingen. Delegationen ansvarar för att de ärenden som ska prövas blir tillräckligt beredda. Länsstyrelsen i det län där det finns en delegation ska se till att beredningen av ärenden utförs av någon som är anställd på länsstyrelsen eller som länsstyrelsen har anlitat efter överenskommelse med en annan länsstyrelse. (18–22 §§ förordningen [2011:1237] om miljöprövningsdelegationer)

Samråd

Tillståndsförfarandet inleds med en samrådsprocess. Tillståndspliktig djurhållning antas alltid medföra en betydande miljöpåverkan och samråd ska därför ske med dem som är särskilt berörda (länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten, de enskilda som kan antas bli särskilt berörda) och en utökad krets (övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda). Samråd med en utökad krets ska även ske vid förelagda tillstånd. Vid frivilliga tillstånd får länsstyrelsen

under samrådet pröva om åtgärden ska antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. (6 kap. 4-5 §§ miljöbalken samt 3 § och bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.)

Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning. Samrådet ska avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Före samrådet ska uppgifter om detta lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndighet och de enskilda som särskilt berörs. (6 kap. 4 § miljöbalken)

Länsstyrelsen ska under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen (6 kap. 5 § miljöbalken). Det är länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller avses att bedrivs som håller i samrådet. Ärendet kommer till miljöprövningsdelegationen först i samband med ansökan.

Miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd till en anläggning för djurhållning (6 kap. 1 miljöbalken och 3 § förordningen [1998:905] om miljökonsekvensbeskrivningar).

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är, enligt 6 kap. 3 § miljöbalken, att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på

- människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö,
- hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, och
- annan hushållning med material, råvaror och energi.

En miljökonsekvensbeskrivning ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet med en miljökonsekvensbeskrivning.

Det finns vissa uppgifter som alltid ska finnas med om verksamheten innebär en betydande miljöpåverkan och omfattas av kravet på samråd med en utökad krets, nämligen:

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs,
3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,
4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges ovan (6 kap. 7 § miljöbalken).

När en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats ska den kungöras tillsammans med tillståndsansökan (6 kap. 8 § miljöbalken). Arbetet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning bekostas av den som gjort ansökan om tillstånd (6 kap. 10 § miljöbalken). Länsstyrelsen ska genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven (6 kap. 9 § miljöbalken).

Ansökan om tillstånd

Efter att miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats lämnas den tillsammans med ansökan om tillstånd till miljöprövningsdelegationen.

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig och innehålla:

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,
3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap., vilket det gör för tillståndspliktig djurhållning, och uppgift om det samråd som skett,
4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,
5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,
7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och
8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges ovan (19 kap. 5 § 1 och 22 kap 1 § miljöbalken).

När en ansökan bedöms vara fullständig ska länsstyrelsen genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig (19 kap. 4 § 1 och 6 kap. 8 § miljöbalken).

Länsstyrelsen ska utse en aktförvarare, som oftast är kommundirektören i den aktuella kommunen, och sända exemplar av handlingarna till denne (19 kap. 5 § 3 och 22 kap 3 § miljöbalken).

Länsstyrelsen ska även samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. Ett sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen ska också hållas om det behövs för utredningen i ärendet (19 kap. 4 § 2 och 3 miljöbalken). Länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller avses att bedrivs ska ges tillfälle att yttra sig innan miljöprövningsdelegationen beslutar i ett ärende (25 § förordningen [2011:1237] om miljöprövningsdelegationer).

Tillståndsprövningen och utformning av villkor

Vid prövningen av ärendet ska i huvudsak följande bestämmelser i miljöbalken beaktas:

- balkens mål och syfte (1 kap. 1 §),
- de allmänna hänsynsreglerna och val av plats (2 kap. 1-7 §§),
- de grundläggande hushållningsbestämmelserna (3 kap.),
- de särskilda hushållningsbestämmelserna (4 kap.),
- säkerställande av att miljö kvalitetsnormer uppfylls (5 kap. 3 §),
- innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden (6 kap. 9 §),
- följdföretag (16 kap. 7 §),
- stoppregeln (2 kap. 9 §), och
- om det förekommer vissa förorenande ämnen, såsom kväveoxider och andra kväveföreningar samt organiska fosforföreningar (11 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Länsstyrelsen ska vid prövningen ta ställning till vilka skyddsåtgärder och vilka begränsningar i verksamheten som behövs från miljösynpunkt och som är skäligen att kräva (2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken). Försiktighetsmått anges som villkor i tillståndsbeslutet (16 kap. 2 § miljöbalken).

Högsta domstolen har i NJA 2010 s. 516 sammanfattat vad som gäller vid utformning av villkor. Utgångspunkten är att villkoren ska anpassas till den särskilda verksamhet som tillståndet avser. Behovet av villkor och deras närmare innehåll ska således bedömas utifrån den särskilda verksamhetens påverkan på människors hälsa och på miljön. Detta behöver inte hindra att förhållandevis standardiserade villkor ställs för verksamheter av ett visst slag, men villkorsfrågan måste alltid prövas utifrån de effekter som en

verksamhet får i just den omgivning som är aktuell. Vidare har villkoren olika funktioner och de kan vara ett sätt att föra över allmänt hållna föreskrifter till preciserade krav på en viss verksamhetsutövare. Mer detaljerade föreskrifter bör normalt inte upprepas, men de kan behöva kompletteras i något avseende. Till detta kommer att villkoren kan täcka in frågor som inte tas upp i föreskrifter men där en reglering av verksamheten framstår som befogad. Utformningen ska ske så att det tydligt framgår för verksamhetsutövaren vad villkoret innebär och hur det avgränsats och så att det kan konstateras om en överträdelse har skett och läggas till grund för sanktioner. (Se även prop. 1997/98:45, del 1 s. 523 f. och del 2 s. 204, NJA 2006 s. 310, MÖD 2009:2 och 2009:9, Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken – En kommentar*, suppl. 10, april 201, s. 16:6.)

Ett tillstånd får även förenas med skyldighet att utföra och bekosta särskilda undersökningar av det område som påverkas av verksamheten, särskilda åtgärder att bevara sådant område och särskilda åtgärder att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför. Vid bedömningen av om sådana villkor ska meddelas har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför samt vilken nytta som åtgärden medför (16 kap. 9 § miljöbalken och prop. 1997/98:45, del 2, s. 209).

Tillståndsbeslutet

När ansökan är fullständig och alla berörda har fått yttra sig i målet ska miljöprövningsdelegationen fatta beslut i ärendet.

Beslutet kan innebära att ett tillstånd meddelas i enlighet med ansökan, att tillstånd förenas med villkor eller att ansökan avslås.

Ett beslut om tillstånd ska i förekommande fall innehålla

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala avgifter,

5. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning eller annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,
6. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
7. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
 1. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
 2. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet, och
 3. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön.

Miljöprövningsdelegationen får överlåta åt tillsynsmyndigheten att besluta villkor av mindre betydelse (19 kap. 5 § 9 och 22 kap. 25 § miljöbalken). Uppräkningen ovan är inte uttömmande eller minimikrav, utan den är främst att se som en minneslista för vad som kan vara lämpligt att reglera i beslutet (prop. 1997/98:45, del 2 s. 246). Den sökande eller annan part ska underrättas om innehållet i beslutet och om hur det kan överklagas om det går någon emot (21 § förvaltningslagen [1986:223]). Beslutet ska även kungöras (6 kap. 8 § miljöbalken).

3.3.2 Anmälan

Anmälningsplikt

Det är förbjudet att utan anmälan anlägga eller driva miljöfarlig verksamhet som i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har beteckningen C. Det är även förbjudet att utan anmälan ändra sådan verksamhet om ändringen

är av betydelse för störningssynpunkt. Slutligen är det även förbjudet att utan anmälan ändra tillståndspliktig verksamhet (A- eller B-verksamhet) om ändringen är en s.k. mindre ändring (9 kap. 6 § miljöbalken och 21 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

I samband med genomförandet av IED-direktivet kommer troligen bestämmelser om prövning och vad som är tillstånds- och anmälningspliktigt i bilagan brytas ut ur förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och läggas i en helt ny förordning om miljöprövning. Hänvisningarna nedan kan således bli inaktuella och reglerna återfinns istället i den nya förordningen.

I det följande anges när en anläggning för djurhållning, som har beteckningen C i bilagan, är anmälningspliktig.

Krav som inte har sin grund i EU-rätten (verksamhetskod 1.20)

Anläggning med stadigvarande djurhållning med mer än 100 djurenheter, dock inte inhägnad.

Med en djurenhet avses

1. en mjölkko (som mjölkko räknas även sinko),
2. sex kalvar som är en månad eller äldre (med kalvar avses nötkreatur upp till sex månaders ålder, kalvar yngre än en månad räknas till moderdjuret),
3. tre övriga nöt, sex månader eller äldre,
4. tre suggor, inklusive smågrisar upp till tolv veckors ålder (betäckta gyltor räknas som suggor),
5. tio slaktsvin eller avelsgaltar, tolv veckor eller äldre (som slaktsvin räknas även obetäckta gyltor),
6. en häst, inklusive föl upp till sex månaders ålder,
7. tio minkhonor för avel, inklusive valpar upp till åtta månaders ålder och avelshannar,
8. etthundra kaniner,
9. etthundra värphöns, sexton veckor eller äldre (kycklingmödrar räknas som värphöns),
10. tvåhundra unghöns upp till sexton veckors ålder,
11. tvåhundra slaktkycklingar,
12. etthundra kalkoner, gäss eller ankor, inklusive kycklingar och ungar upp till en veckas ålder,
13. femton strutsfåglar av arterna struts, emu eller nandu, inklusive kycklingar upp till en veckas ålder,

- 14.tio får eller getter, sex månader eller äldre, eller
- 15.fyrtio lamm eller killingar upp till sex månaders ålder.

För andra djurarter motsvaras en djurenhet av det antal djur som har en årlig sammanlagd utsöndring motsvarande 100 kg kväve eller 13 kg fosfor i färsk träck eller urin. Vid beräkningen av antalet djur ska väljas det alternativ av kväve eller fosfor som ger det lägsta antalet djur.

Anmälningsskyldighet enligt denna beskrivning gäller inte

1. renskötsel, eller
2. om verksamheten är tillståndsskyldig enligt 1.10 eller 1.11.

Kravet på anmälningsskyldighet överensstämmer med Helsingforskonventionen.

Anmälningsskyldigheten

Kommunen, dvs. den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet, handlägger anmälan om anläggning för djurhållning. När det gäller mindre ändring av tillståndsskyldig A- eller B-verksamhet handläggs dock anmälan av länsstyrelsen (9 kap. 8 § miljöbalken och 22 § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

En anmälan ska vara skriftlig och göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas (22 § nämnda förordning).

En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. I den utsträckning som behövs i det enskilda fallet ska en anmälan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken (22 och 25 §§ nämnda förordning). Se ovan i avsnitt 3.3.1 angående vilka krav som ställs på en miljökonsekvensbeskrivning.

När anmälan har kommit in ska den kommunala nämnden sända ett exemplar av anmälningsskyldigheterna till länsstyrelsen (25 § nämnda förordning).

De statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ska på lämpligt sätt och i skälig omfattning beredas tillfälle att yttra sig (26 § nämnda förordning).

Eftersom anläggning för djurhållning i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har angetts med EU-koden 85/337-2 ska den kommunala nämnden pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas. Vid den prövningen ska nämnden beakta de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Dessa kriterier är: projektets karaktäristiska egenskaper, projektets lokalisering, och de möjliga effekternas karaktäristiska egenskaper. Om nämnden finner att verksamheten ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska den förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. (26 a § nämnda förordning.) Samråd ska då ske med den vidare kretsen i 6 kap. 4 § miljöbalken och miljökonsekvensbeskrivningen ska uppfylla kraven på innehåll i 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, se ovan.

När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett, ska nämnden meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud om det behövs, eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Om sådana åtgärder inte beslutas ska nämnden underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från nämndens sida (27 § nämnda förordning). Det innebär dock inte något skydd för verksamhetsutövaren mot att kommunen vid ett senare tillfälle kan komma att vidta åtgärder eller att enskilda kan föra talan om försiktighetsmått eller förbud (26 kap. 9 § och 32 kap. 12 § miljöbalken). Anmälan i sig medför således ingen egentlig rättslig miljöprövning av verksamheten. Ärendet leder inte till ett beslut som ger verksamhetsutövaren trygghet på samma sätt som ett tillståndsbeslut. (Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, 2:a upplagan, s. 256.)

Verksamheten får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts om inte kommunen bestämmer något annat (9 kap. 6 c § miljöbalken).

3.3.3 Tillsyn

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och

andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Tillsynsmyndigheten ska fortlöpande bedöma om villkoren i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet är tillräckliga. Om tillsynsmyndigheten finner att de inte är tillräckliga ska myndigheten på eget initiativ ansöka om prövning av villkoren eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva dem. (26 kap. 1-2 §§ miljöbalken)

Förelägganden och förbud

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall. Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite. Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud och det inte följs, ska kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Tillsynsmyndigheten får även besluta att rättelse ska vidtas på den felandes bekostnad. (26 kap. 9, 14, 17-18 §§ miljöbalken)

Verksamhetsutövarens egenkontroll och miljörapport

Den som bedriver verksamhet ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga skada eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Verksamhetsutövaren ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Vidare ska verksamhetsutövaren lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. För djurhållande verksamheter som kräver tillstånd eller anmälan finns mer detaljerade krav för vad som ska ingå i egenkontrollen, bl.a. måste egenkontrollen dokumenteras (förordningen [1998:901] om verksamhetsutövares egenkontroll). Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt, eller har förelagts att ansöka om tillstånd, ska den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. I miljörapporten ska de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder redovisas. (26 kap. 19-20 §§ miljöbalken)

Upplysningar och undersökningar

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Verksamhetsutövaren är också skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. (26 kap. 21-22 §§ miljöbalken)

Misstanke om brott ska anmälas

Tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. (26 kap. 2 § miljöbalken)

Tillsynsmyndigheter

Operativ tillsyn

Med operativ tillsyn avses tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd (1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen [2011:13]).

Länsstyrelsen ansvarar för den operativa tillsynen i fråga om miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt. Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsynen åt en kommunal nämnd (2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen). Det har länsstyrelsen gjort i stor utsträckning och cirka 63 procent av tillsynen av alla tillståndspliktiga verksamheter har överlåtits (*Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, s. 14, NR NV-01466-12). Länsstyrelsen ska regelbundet följa upp och utvärdera kommunens tillsyn efter att det har överlåtits. Länsstyrelsen kan även återkalla överlåtelsen och en tillsynsvägleddande myndighet får begära att länsstyrelsen ska återkalla överlåtelsen (26 kap. 4 § miljöbalken och 1 kap. 21-22 §§ miljö-
tillsynsförordningen).

För sådan verksamhet som inte kräver tillstånd utövar kommunen tillsyn över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken (26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken).

Tillsynsvägledning

Med tillsynsvägledning avses utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna (1 kap. 3 miljötillsynsförordningen [2011:13]).

Den nuvarande fördelningen av ansvaret för tillsynsvägledningen trädde i kraft i januari 2011 genom miljötillsynsförordningen. Tidigare var ansvaret för tillsynsvägledning tydligare kopplat till olika kapitel i miljöbalken.

Jordbruksverket ska ge tillsynsvägledning i frågor om djurhållande verksamheter och verksamheter inom jordbruks- och trädgårdsområdet. Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. inom sitt ansvarsområde, vattenskyddsområden samt skydd av grundvatten. Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning till kommunen och länsstyrelsen på de områden där inte någon annan myndighet är utpekad. Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet. I det ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. (3 kap. 2, 5, 13 och 16 §§ miljötillsynsförordningen)

Tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå ska inom sitt vägledningsområde särskilt ge stöd till länsstyrelsens tillsynsvägledning till kommunerna (3 kap. 1 § miljötillsynsförordningen).

Tillsynsvägledning om växtnäring sattes i fokus under år 2012 då Jordbruksverket drev tillsynskampanjen *Effektiv näring*. Bakgrunden var ett regeringsuppdrag (Jo 2010/2751, 2010-09-16) som Jordbruksverket fått att analysera och genomföra särskilda insatser för att stärka och effektivisera tillsynen och jordbruksföretagens egenkontroll i syfte att minska förluster av växtnäring från jordbruket. Jordbruksverket erbjöd kommuner som ville delta, checklistor, vägledningsmaterial, uppstartsdagar inför kampanjen och ett webbaserat diskussionsforum. Målet med kampanjen var att öka fokus på tillsyn inom växtnäringsområdet, öka samsynen av tillsyn inom landet, öka kunskapen om egenkontrollen samt minska växtnäringsförluster från jordbruket. I rapporten *Effektivare tillsyn inom växtnäringsområdet, Tillsynskampanjer – vägen framåt?* (2012:34) anges att tillsynskampanjen var uppskattad av inspektörerna. Det område som inspektörerna upplevde som svårast var att göra riktiga bedömningar och för att kunna göra det krävs goda kunskaper inom området. Jordbrukarna uppskattade att de fick kontrollfrågorna i förväg och därmed visste vad som skulle kontrolleras och vad som förväntas av dem enligt regelverket. Det konstateras i rapporten att tydlig vägledning från Jordbruksverket ger en förutsägbar och effektiv tillsyn med samma förutsättningar för landsbygdsföretagen i hela landet.

3.3.4 Generella föreskrifter

Generella föreskrifter kan utfärdas på olika nivåer

Föreskrifter är den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Det som kännetecknar föreskrifter är att de är bindande och allmänt giltiga. De ska alltså tillämpas generellt och inte bara i ett enskilt fall, till skillnad från tillståndsbeslut och förelägganden om skyddsåtgärder efter anmälan. Sådana beslut är endast bindande för dem som de riktar sig till.

Definitionen av generella föreskrifter i IED-direktivet är mer begränsad och avser gränsvärden för utsläpp eller andra villkor som antas i syfte att direkt användas för fastställande av tillståndsvillkor, se avsnitt 3.2.2. Att begreppet användes i ett smalare sammanhang i direktivet är dock naturligt eftersom det endast behandlar tillstånd och tillståndsvillkor.

Föreskrifter kan utfärdas på olika nivåer. De kan meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner (8 kap. 1 § regeringsformen).

Myndigheterna har inte någon formellt fastslagen beteckning på sina föreskrifter. De ska dock ha en rubrik som innehåller ordet föreskrifter (18 b § författningssamlingsförordningen[1976:725]).

På miljörettens område finns många föreskrifter av teknisk detaljkaraktär och föreskrifter med koppling till lokala förhållanden. Det finns alltså ett stort behov av att kunna meddela handlingsregler i förordningar och myndighetsföreskrifter (prop. 2005/06:182, s. 37 f). Som kartläggningen i avsnitt 2.3 av regler om stallgödsel och andra biologiska produkter visat finns de flesta reglerna på området i myndighetsföreskrifter.

När det gäller miljöfarliga verksamheter har regeringen i 9 kap. 5 § miljöbalken givits ett bemyndigande att inom ramen för provningssystemet utfärda generella föreskrifter om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall. Regeringen har i sin tur funnit att det finns särskilda skäl att delegera föreskriftsrätten för vissa verksamheter till Naturvårdsverket (se 47 § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). I 12 kap. 10 § har regeringen bemyndigats att meddela miljöskyddsföreskrifter för jordbruket. Regeringen har meddelat föreskrifter om miljöhänsyn i

jordbruket och även delegerat till Jordbruksverket att meddela ytterligare föreskrifter (se förordningen [1998:915] om miljöhänsyn i jordbruket). Till skillnad från 9 kap. 5 § krävs inte särskilda skäl för subdelegation enligt 12 kap. 10 § miljöbalken.

Allmänna råd innefattas däremot inte i begreppet generella föreskrifter. Med allmänna råd menas sådana generella rekommendationer om tillämpning av generella föreskrifter som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende (1 § författningssamlingsförordningen). Det behövs inte något särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta allmänna råd på sitt område (prop. 1983/84:1999 s. 24).

Vilken nivå de generella föreskrifterna utfärdas på kan ha betydelse för vilket straff som får meddelas

På miljöstraffrättens område har det varit vanligt att s.k. blankettstraffbud används. Det innebär att straffbestämmelsen inte innehåller en fullständig beskrivning av den gärning som är straffbar utan den hänvisar till andra regler där det straffbara området framgår.

Som huvudregel ska straffbestämmelser med fängelse i straffskalan beslutas av riksdagen i lagform (8 kap. 2 § regeringsformen). Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Föreskrifterna får inte avse annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan dock i lag, som innehåller ett sådant bemyndigande, föreskriva att även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet (8 kap. 3 § regeringsformen). Däremot får endast rättsverkan i form av böter föreskrivas för överträdelse av föreskrifter som beslutats av statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner (NJA 2005 s. 33 och 2006 s. 293).

När det gäller föreskrifter meddelade av regeringen skiljer även straffen i miljöbalken sig åt beroende på med stöd av vilket bemyndigande de har utfärdats. Överträdelse av generella föreskrifter som meddelats av regeringen med stöd av 9 kap. 5 § leder till böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 8 § 4). Överträdelse av generella föreskrifter som regeringen eller Jordbruksverket meddelat med stöd av 12 kap. 10 § leder endast till böter (29 kap. 9 § 4).

När det gäller beslut som meddelats i det enskilda fallet kan fängelse ingå i straffskalan även om beslutet har fattats på myndighetsnivå. Den som bryter mot ett villkor i ett tillstånd döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år. (29 kap. 4 § 2 miljöbalken).

Det finns även en annan typ av sanktion på miljörettens område. Det är s.k. miljöstraffsavgifter som är en administrativ sanktion. Regeringen har i propositionen *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.* (prop. 2005/06:182, s. 42) ansett att straff och miljöstraffsavgift inte bör förekomma för samma gärning. I 30 kap. 2 § miljöbalken anges således att miljöstraffsavgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till att överträdelserna föranlett straff enligt 29 kap. miljöbalken. Miljöstraffsavgifter bör enligt regeringen användas som sanktion för överträdelser som är mindre allvarliga.

Generella föreskrifters förhållande till de allmänna hänsynsreglerna

Generella föreskrifter hindrar inte att strängare krav ställs på en verksamhetsutövare utifrån de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Kraven kan således skärpas, men aldrig lindras, i förhållande till de generella föreskrifterna. De skärpta kraven får dock inte vara orimliga utan en rimlighetsbedömning ska göras utifrån 2 kap. 7 § miljöbalken. (26 kap. 1 § miljöbalken, Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, 2:a upplagan, s. 269 och Bengtsson m.fl., *Miljöbalken en kommentar*, 9:17, supplement 5.)

Om en verksamhetsutövare har ett tillståndsbeslut med villkor kan strängare krav, med stöd av de allmänna hänsynsreglerna, däremot inte ställas för frågor som har prövats i tillståndet (24 kap. 1 § och 26 kap. 9 § miljöbalken).

Generella föreskrifters rättskraft

Rättskraften av generella föreskrifter om miljöfarliga verksamheter och miljöhänsyn i jordbruket har tidigare skiljt sig åt

Generella föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken om försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet och 12 kap. 10 § miljöbalken om miljöhänsyn i jordbruket har tidigare

behandlats olika vad gäller förhållandet till meddelade tillstånds rättskraft. Föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken har giltighet framför beslut av individuell karaktär, om föreskrifterna är strängare. De bryter alltså igenom ett tillstånds rättskraft (24 kap. 1 § miljöbalken). Det har däremot inte föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken ansetts göra. Mer om rättskraftsreglerna och ett alternativt synsätt på rättskraftens räckvidd behandlas i avsnitt 2.4.1.

Förändring av rättskraften av föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket

Industriutsläppsutredningen föreslog i sitt betänkande *Bättre miljö – minskade utsläpp* (SOU 2011:86 s.283 ff.) att även föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken ska bryta tillstånds rättskraft. I förarbetena till miljöbalken saknas det motivering till varför 12 kap. 10 § behandlas annorlunda. Det beror, enligt Industriutsläppsutredningen, sannolikt på att man inte hann med att fullt ut arbeta in jordbruksreglerna i miljöbalken. Industriutsläppsutredningen påpekar att jordbruksnäringen har stor inverkan på miljön. Det är därför viktigt att regler på jordbruksområdet som införs till skydd för miljön får fullt genomslag. Det är också viktigt att EU-reglerna får genomslag i svensk rätt. Det gäller främst nitratdirektivet, som ses över med jämna tidsintervall, och nya BAT-slutsatser om djurhållande verksamhet. Om rättskraftsreglerna inte ändras skulle nya BAT-slutsatser alltid aktualisera individuella omprövningar av gällande tillståndsbeslut. I propositionen *Nya regler för industriutsläpp* (prop. 2012/13:35, s. 58) föreslås att ett tillstånd ska kunna begränsas även med stöd av föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken. Riksdagen antog regeringens förslag och den nya regeln trädde i kraft den 7 januari 2013 (bet. 2012/13:MJU5, rskr. 2012/13:101). En särskild övergångsregel finns som innebär att ändringen i rättskraftsregeln endast gäller för föreskrifter meddelade efter den 7 januari 2013.

Det kan noteras att ändringen av rättskraften endast avser föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § miljöbalken. Föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 8 § om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket berörs inte och bryter således inte igenom ett tillstånds rättskraft.

Möjlighet till undantag från generella föreskrifter

Ett system med generella föreskrifter måste ge utrymme för individuell anpassning. Erfarenheten visar att det sällan går att klara alla individuella hänsynstaganden i generella föreskrifter om man samtidigt ska hålla uppe miljökraven (prop. 1997/98:45, s. 341). Om generella föreskrifter bryter igenom ett tillstånds rättskraft ökar behovet av möjlighet till undantag från föreskrifterna.

IED-direktivet ger utrymme för individuella avvägningar vid tillämpning av undantagsbestämmelsen i artikel 15.4 (se avsnitt 3.2.2). Det innebär att högre begränsningsvärden än de som motsvarar bästa tillgängliga teknik enligt tillämpliga BAT-slutsatser får fastställas endast om det med beaktande av lokala miljöförhållanden och anläggningens tekniska egenskaper skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljönyttan att fastställa begränsningsvärden i enlighet med BAT-slutsatserna. Industriutsläppsutredningen har föreslagit att en sådan undantagsbestämmelse ska finnas i den föreslagna industriutsläppsförordningen. Industriutsläppsutredningen konstaterade att undantagsregler i kommande generella föreskrifter får utformas med beaktande av denna bestämmelse (SOU 2011:86, s. 69 och 290). I propositionen *Nya regler för industriutsläpp* (prop. 2012/13:35, s. 32) föreslogs att bestämmelser som genomför direktivets regler om undantag från begränsningsvärden i BAT-slutsatserna och bestämmelser om statusrapporter bör tas in i en förordning. Det föreslogs även att det i miljöbalken ska tas in en bestämmelse om att en dom eller ett beslut som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att anpassa tillämpningen av föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av miljöbalken, om föreskrifterna tillåter eller förutsätter en sådan anpassning (s. 51 ff.). Ändringarna, som beslutats av riksdagen, trädde i kraft den 7 januari 2013 (bet. 2012/13: MJU5, rskr. 2012/13:101).

Kraven på miljöhänsyn i jordbruket i nitratdirektivet utgör minimiregler. Det innebär undantag från generella föreskrifter som genomför nitratdirektivet måste medges restriktivt, vilket kommer till uttryck i undantagsregeln i 36 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Där anges att undantag endast får medges från vissa regler i vissa specifika fall. I annat fall ges tillsyns-

myndigheten möjlighet att kringgå kraven i nitratdirektivet. Däremot finns inga hinder mot att göra undantag från de krav som går utöver direktivet. Det förutsätter dock kunskap hos den som medger undantag om vilka krav som baserar sig på direktivet och vad som går utöver det.

Förfarandet vid framtagande av generella föreskrifter

Föreskrifter om djurhållande verksamheter och miljöhänsyn i jordbruket är ofta tekniskt detaljerade och har ofta en koppling till lokala förhållanden. Det är därför mest ändamålsenligt att föreskrifterna utformas och beslutas av myndigheter och kommuner (prop. 2005/06:182, s. 38). Nedan behandlas vilka krav som ställs vid framtagandet av sådana föreskrifter.

När det gäller föreskrifter som beslutas av myndigheter finns det reglerat att en konsekvensutredning ska göras och att föreskrifterna ska skickas på remiss till berörda (förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning). Det förekommer även att det i bemyndigandet anges att obligatoriskt samråd ska ske med en annan myndighet. Om föreskrifterna kan få effekter för företags konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska Regelrådet ges möjlighet att yttra sig (förordningen [2011:118] om myndigheters inhämtande av yttrande från Regelrådet).

Industriutsläppsutredningen betonar att det är av stor betydelse att generella föreskrifter tas fram genom ett samrådsförfarande med verksamhetsutövarnas branschorganisationer. Det är även viktigt att miljöorganisationer ges delaktighet i förfarandet (SOU 2011:86, s. 288).

För s.k. tekniska regler finns det ett särskilt förfarande. Med tekniska regler avses regler som riskerar att begränsa den fria rörligheten för produkter och tjänster inom EU. Sådana föreskrifter ska remitteras till Kommerskollegium och anmälas till Europeiska kommissionen innan de antas (förordningen [1994:2029] om tekniska regler och Kommerskollegiums föreskrifter [KFS 2008:1] om tekniska regler).

3.4 Statistik om djurhållande verksamheter

Nedan följer statistik om djurhållande verksamheter. Den har tagits fram av Jordbruksverkets statistikenhet och är en bearbetning av uppgifterna som togs in i samband med strukturundersökningen år 2010 (FSS2010).

I tabellen 3.1 visas det antal anläggningar som omfattades av krav på tillstånd enligt IPPC-/IED-direktiven år 2010 och hur antalet har förändrats sedan år 1999.

Tabell 3.1 Anläggningar som omfattades av krav på tillstånd enligt IPPC-/IED-direktiven år 2010

År	>750 suggor	>2 000 slaktsvin	>40 000 fjäderfä	Antal med minst en av kategorierna
1999	19	54	131	201
2010	27	78	89	190

I tabellen 3.2 visas hur stor andel av djuren i Sverige som fanns i verksamheter som omfattades av krav på tillstånd eller anmälan år 2010. Med *de* menas djurenhet.

Tabell 3.2 Totalt antal djur på jordbruksföretag och anläggningar som omfattades av krav på tillstånd eller anmälan år 2010

Djurslag	Antalet djur på jordbruksföretag	Totala antalet de	Andel av djur på jordbruk med >100 de	Andel av djur på jordbruk med >200 de	Andel av djur på jordbruk med >400 de
Mjölkkor	348 095	348 095	56 %	25 %	7 %
Am- dikor	197 053	65 684	9 %	3 %	1 %
Kalvar 1 månad–6 månader	259 038	43 173	29 %	12 %	3 %
Kalvar 0–1 månad	36 360	0	34 %	15 %	4 %
Övriga nöt	696 110	232 037	34 %	14 %	4 %
Tackor	259 669	25 967	5 %	1 %	0 %
Baggar	13 457	1 346	6 %	1 %	0 %
Lamm	291 796	7 295	4 %	1 %	0 %
Galtar	2 327	233	39 %	22 %	8 %
Suggor första gången dräktiga	34 123	11 374	82 %	62 %	26 %
Suggor övriga betäckta	73 917	24 639	80 %	58 %	28 %

Ännu ej betäckta gyltor (gyltämnen)	24 540	2 454	90 %	67 %	34 %
Övriga suggor	21 055	7 018	74 %	51 %	24 %
Slaktsvin > 100 kg	81 674	8 167	88 %	57 %	20 %
Slaktsvin 80–109 kg	245 246	24 525	79 %	47 %	19 %
Slaktsvin 50–79 kg	270 137	27 014	80 %	48 %	17 %
Slaktsvin 20–49 kg	339 853	33 985	77 %	50 %	18 %
Smågrisar	427 002	0	70 %	45 %	18 %
Höns	6 061 498	60 615	24 %	21 %	16 %
Värpkycklingar	1 646 730	8 234	97 %	96 %	81 %
Slaktkycklingar	6 445 157	32 226	98 %	96 %	73 %
Kalkon	129 578	1 296	86 %	66 %	39 %
Häst	117 026	117 026	6 %	2 %	0 %

Statistiken visar således att 44 procent av mjölkorna fanns på jordbruk som inte omfattas av anmälningsplikten. 80–90 procent av svinen och i princip alla kycklingar ligger över anmälningsgränsen. När det gäller hästar finns merparten av dem utanför jordbruksföretag. I avsnitt 2.4.2 finns särskild statistik om det totala antalet hästar och minkar i Sverige.

3.5 Administrativ börda och målet att förenkla för företag

Europeiska rådet antog på vårtoppmötet år 2007 målet att företagens administrativa kostnader till följd av EU:s regelverk ska minska med 25 procent till år 2012. Enligt beräkningar av Europeiska kommissionen kan det antagna målet medföra en ökning av BNP med 1,4 procent i EU (COM [2007]23 final, *Action programme for Reducing Administrative burdens in the European Union*).

Regeringen har i beslut (N2006/10426/NL, 2006-11-30) uppdragit departementsvis att ta fram en gemensam handlingsplan för regelförenklingar. Målet för regeringens förenklingsarbete var att minska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk med minst 25 procent till hösten 2010. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot små företag som inte har de administrativa resurserna som finns i större företag. Målet är ett nettomål, dvs. om nya regler tillförs måste de kompenseras genom

andra åtgärder som minskar de administrativa kostnaderna i lika stor utsträckning.

Regeringen fortsätter förenklingsarbetet. Målet att minska de administrativa kostnaderna förlängdes till utgången av år 2012. Landsbyggsdepartementet har dessutom satt upp ett mål om att företagens administrativa kostnader ska minska med 50 procent till år 2014 i syfte att förbättra de areella näringarnas konkurrenskraft. Regeringens övergripande mål om att åstadkomma en märkbar positiv förändring i företagens vardag kvarstår. Inom ramen för målet har regeringen tagit fram nya delmål och indikatorer för att följa utvecklingen. Några av delmålen är att andelen företagare som upplever regler som ett tillväxthinder ska fortsätta att minska till år 2020 jämfört med år 2006, att företagens administrativa kostnader ska vara lägre år 2020 än vad de var år 2012 och att år 2020 ska handläggningstiderna på länsstyrelserna ha minskat jämfört med år 2012. Vidare har ett program inletts för regelförenkling på regional och lokal nivå. (Regeringens skrivelse 2009/10:226 om *Regelförenklingsarbetet 2006–2010*, s. 54 ff. och prop. 2012/13:1, utgiftsområde 24, s. 60).

Med administrativa kostnader avses företagens kostnader att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som krävs enligt lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter eller anvisningar i allmänna råd. Beräkningarna för minskningen av de administrativa kostnaderna bygger på standardkostnadsmodellen (Standard Cost Model) och används av bl.a. Europeiska kommissionen och inom OECD. Tillväxtverket är värd för databasen Malin där resultatet av mätningarna av företagens administrativa kostnader finns.

Inom miljöområdet uppgick de administrativa kostnaderna år 2006 till 3,6 miljarder kronor och resultatet av Tillväxtverkets uppföljning och prognos för år 2010 visade att de administrativa kostnaderna var cirka 3,53 miljarder kronor år 2009. Minskningen var cirka 3,2 procent eller 116,5 miljoner kronor. (Tillväxtverkets rapport 0051, *Näringslivets administrativa kostnader för miljöområdet – Uppdatering 2009 samt prognos under och efter 2010*) Det kan jämföras med jordbruks-, skogsbruks- och fiskeområdet där det de totala administrativa kostnaderna var 372,6 miljoner kronor år 2009. Uppdateringen visar en minskning av företagens administrativa kostnader med 40,2 procent vilket motsvarar 250,8 miljoner kronor (Tillväxtverkets rapport 0049, *Näringslivets administrativa kostnader för jordbruks-, skogsbruks- och fiskeområdet – Uppdatering*

2009 samt prognos under och efter 2010). Minskningen på miljöområdet beror mest på den nya klassificeringen av verksamheter i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som motsvarar något mer än hälften av kostnadsminskningen på miljöområdet. Drygt 94 procent av de administrativa kostnaderna på miljöområdet har sin grund i eller motsvarar EU-rättsliga krav. I ett kort perspektiv är det endast de nationellt betingade reglerna som kan ge effekt om målet om att minska den administrativa bördan ska kunna minskas.

3.6 Genomgång av beslut av miljöprövningsdelegationer och kommuner

3.6.1 Tidigare genomgångar av tillståndsbeslut

Utformning av villkor

Jordbruksverket har i rapporten *Tillstånd för djurhållning enligt miljöbalken – hur tillämpas de allmänna hänsynsreglerna vid utformning av villkor?* (2006:28) låtit göra en uppföljning av tillstånd till djurhållande verksamhet i form av ett examensarbete vid juridiska institutionen på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Syftet var att undersöka hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas vid tillståndsprövning avseende djurhållning. Genomgången avser tillstånd meddelade mellan åren 2002–2005 för djurhållning av nöt, fjäderfä och svin och omfattar 116 av 153 tillstånd. Tillstånden avser verksamheter i Hallands, Skåne, Västra Götalands, Östergötlands, Södermanlands, Kalmar, Blekinge och Gotlands län.

Undersökningen visar att standardformuleringar är vanliga i länen och det är sällsynt med tydligt individuellt anpassade villkor. De frågor som regleras genom villkoren är ofta desamma oavsett i vilket län tillståndet meddelats även om kraven på tillståndshavaren varierar mellan länen. Det görs i regel ingen skillnad på djurhållning i känsliga områden och djurhållning utanför sådana områden. Det är vanligt att mindre modifieringar görs av krav i Jordbruksverkets föreskrifter. Det förekommer även rena överlappningar av föreskrifterna. Vad gäller olika djurslag har undersökningen inte visat att några större skillnader görs. Den enda skillnaden som görs är att det för fjäderfän ställs villkor som syftar till att minska utsläpp av ammoniak.

Handläggningstider

Miljöbalkskommittén har i delbetänkandet *En effektiv miljöprövning* (SOU 2003:124, s. 117 ff.) undersökt handläggningstider i samtliga län för alla ärenden beslutade under år 2002. Handläggningstiden från det att ansökan kom in till det att tillståndsbeslutet fattades var 46 veckor, med en variation mellan 27–59 veckor beroende på län. Den genomsnittliga handläggningstiden från kungörelse till beslut var 26 veckor, med en variation mellan 16–40 veckor beroende på län.

I rapporten *Handläggningstider för prövning enligt miljöbalken – Redovisning av ett regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutats av miljöprövningsdelegationerna* (NV 5880) gjorde Naturvårdsverket en ny undersökning av handläggningstiderna. Den visade att den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga län hade minskat med nio procent från 67 veckor år 2004 till 61 veckor år 2007. Handläggningstiden hade minskat för 13 län och ökat för åtta län. Den genomsnittliga handläggningstiden för olika län visade en stor spridning. Fem län redovisade handläggningstider på 80 veckor eller mer.

Svenskt näringsliv har låtit göra en undersökning av handläggningstider i rapporten *Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan* (mars 2012). Undersökningen genomfördes som en aktstudie om totalt 1 981 tillståndsärenden som prövats av miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna under perioden 2007–2010. Ärendetyper jordbruk, skogsbruk och fiske utgör 10 procent av dessa. Undersökningen visar att för nämnda ärendetyp tar det i snitt 60 veckor från att ansökan kommer in till att beslut fattas. Undersökningen visar även att tiderna för samråd, beslut om betydande miljöpåverkan, upprättande av ansökan och en miljökonsekvensbeskrivning för denna ärendetyp är i snitt 45 veckor.

3.6.2 Utredningens genomgång av beslut

Omfattning av genomgången

Utredningen har gjort en genomgång av beslut från åtta miljöprövningsdelegationer för tiden januari 2008-oktober 2011. Totalt har 102 beslut gått igenom varav 67 procent utgjordes av

tillståndspliktiga anläggningar för fjäderfä och svin enligt IPPC-/IED-direktiven. Besluten fördelade sig enligt följande.

Tabell 3.3 Antal beslut från miljöprövningsdelegationer

Län	Antal
Gotland	2 varav 1 IPPC-/IED-anläggning
Blekinge	7 varav 6 IPPC-/IED-anläggningar
Södermanland	9 varav 8 IPPC-/IED-anläggningar
Kalmar	20 varav 8 IPPC-/IED-anläggningar
Östergötland	10 varav 7 IPPC-/IED-anläggningar
Skåne	12 varav 9 IPPC-/IED-anläggningar
Halland	15 varav 10 IPPC-/IED-anläggningar
Västra Götaland	27 varav 19 IPPC-/IED-anläggningar
Totalt antal	102 varav 68 IPPC IPPC-/IED-anläggningar

Utredningen har även gått igenom beslut i anmälningsärenden från samtliga kommuner i Hallands län och Dalslands miljönämnd, som är miljömyndighet för kommunerna Bengtsfors, Dal-Ed, Färgelanda och Mellerud, för samma tidsperiod, totalt 82 beslut. Besluten fördelade sig enligt följande.

Tabell 3.4 Antal beslut från kommuner

Kommun	Antal
Falkenberg	23
Halmstad	12
Hylte	0
Kungsbacka	4
Laholm	15
Varberg	22
Mellerud	3
Färgelanda	3
Dals-Ed	0
Bengtsfors	0
Totalt antal	82

Utformning av tillståndsbeslut och förelägganden efter anmälan

Tillståndsbesluten är utformade på ungefär följande sätt. De inleds med beslutet att verksamhetsutövaren ges rätt att på en viss fastighet hålla ett visst antal djurenheter. Villkoren inleds som regel med ett s.k. allmänt villkor där det anges att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med det som sökanden angett eller åtagit sig i ärendet. Därefter följer de s.k. särskilda villkoren där det specificeras under vilka premisser verksamheten ska bedrivas. Efter det anges som regel s.k. särskilda upplysningar som ofta innehåller påminnelser om regler som gäller jämte tillståndet.

Det som vanligen regleras i de särskilda villkoren är följande.

- lagring av gödsel och spillvatten,
- begränsning av den mängd gödsel som får tillföras (gröda och markens näringsinnehåll),
- krav på markkartering och stallgödselanalyser,
- begränsning av tidpunkter för spridning,
- skyddsavstånd till vattendrag, enskilda vattentäkter, bebyggelse och skyddade områden,
- krav på nedbrukning,
- rengöring av allmänna vägar m.m.,
- krav på bete, drivningsvägar och ytor som är hårt belastade av djur,
- krav på kontrakterad areal,
- hantering av kemikalier och avfall,
- krav på högsta bullernivå, och
- utredningskrav.

Det är således en omfattande reglering av hela verksamheten som görs i tillståndsbesluten. Utredningens genomgång visar att lydelsen av villkoren i stort sett är densamma som vid genomgången som gjordes år 2006. För en närmare redogörelse för villkoren i detalj, se bilaga 1 till Jordbruksverkets rapport 2006:28.

När det gäller lagring av gödsel och spillvatten, begränsning av den mängd gödsel som får tillföras, markkartering och stallgödselanalyser, begränsning av tidpunkter för spridning, skyddsavstånd till vattendrag, krav på nedbrukning samt hantering av avfall finns det regler i generella föreskrifter och allmänna råd, som har behandlats i avsnitt 2.3. Beträffande krav på skyddsavstånd för enskilda vattentäkter, bebyggelse och skyddade områden finns

möjlighet för kommunen och länsstyrelsen att föreskriva om det. Det finns även möjlighet till miljöersättning för skyddszoner, miljöskyddsåtgärder samt minskat kväveläckage där stöd villkoren ibland är snarlika villkoren i tillståndsbesluten, se kap. 5.

Även beträffande kemikalier och buller finns det generella föreskrifter och allmänna råd. För buller gäller Naturvårdsverkets allmänna råd (SNV RR 1978:5 rev. 1983) om externt industribuller där det anges riktvärden för buller. För kemikalier gäller Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1998:6) om bekämpningsmedel samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna. För kemikalier gäller även Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel samt allmänna råd (97:3) om tillämpningen av föreskrifterna.

Det som regleras i övriga villkor ovan, dvs. rengöring av allmänna vägar m.m., krav på bete, drivningsvägar och ytor som är hårt belastade av djur, är inte specifikt reglerat i generella föreskrifter eller allmänna råd. Miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna gäller dock alltid.

De kommunala besluten i Hallands län och Dalslands miljö- nämnd är utformade på ungefär samma sätt som tillståndsbesluten. De är dock inte lika omfattande. Lagring, begränsning av den mängd gödsel som får tillföras, spridning, kemikalier, avfall, buller och andra olägenhetsfrågor regleras vanligen i besluten. I ett ärende ansågs verksamheten vara godtagbar ur miljö- och hälsoskyddshänseende och något krav på ytterligare åtgärder behövde inte ställas. I två ärenden har kommunen ansett att tillstånd för verksamheten krävs och förelagt verksamhetsutövaren att söka tillstånd.

Handläggningstider

I tabellerna nedan anges handläggningstiden för tillstånds- och anmälningsärendena från det att ansökan kom in till att beslut meddelades. Utredningen har erfarit att handläggningstiden i tillståndsärenden sällan kan vara kortare än sex månader på grund av remisstider, kommunikering med sökande m.m.

Tabell 3.6 Handläggningstid för tillståndsärenden

Handläggningstid	Antal	Procent
≤ 6 månader	12	15
7–12 månader	33	40
13–24 månader	24	30
> 24 månader	12	15

Tabellen visar att sammantaget tar 15 procent av ärendena sex månader eller kortare tid och 15 procent av ärendena tar mer än två år. 40 procent av ärendena tar sju månader till ett år och 30 procent av ärendena tar 13 månader till två år. I beslutsgenomgången saknades uppgift om handläggningstid i 21 ärenden.

Tabell 3.7 Handläggningstid för anmälningsärenden

Handläggningstid	Antal	Procent
< 3 månader	33	53
3–12 månader	20	32
>12 månader	9	15

Av tabellen framgår att 53 procent av ärendena tar kortare tid än tre månader och 15 procent av ärendena tar mer än ett år. För resterande ärenden, 32 procent, är handläggningstiden mellan tre och tolv månader. I beslutsgenomgången saknades uppgift om handläggningstid i 20 ärenden.

Slutsatser av genomgången av tillståndsbesluten

Länsvisa generella villkor snarare än individuell prövning

Beslutsgenomgången visar tydligt att innehållet i villkoren är snarlika inom länet men skiljer sig i hög utsträckning mellan länen. Ett exempel på det är krav på avstånd till enskild vattentäkt. Avståndskravet varierar mellan 30 och 100 meter mellan olika län men med samma avstånd inom länet. Det framgår inte i motiveringen till villkoret om det finns sådana vattentäkter inom företagets spridningsareal och hur riskbedömningen ser ut. Ytterligare ett exempel är att krav på samma markkarteringsintervall

ställs inom länet oavsett jordart och växtodling. Den individuella prövningen är således inte särskilt tydlig i vissa delar av beslutet. Det ter sig snarast som länsvisa generella villkor istället för individuellt utformade villkor. Med det senare avses villkor som klart relaterar till förutsättningarna som är specifika i det enskilda fallet. För de krav som gäller olägenheter för allmänheten är den individuella prövningen tydligare. Detsamma gäller när verksamheten ligger nära värdefulla naturområden, som exempelvis Natura 2000-områden.

Villkorens förhållande till och intryck av de generella föreskrifterna

Många villkor och förelägganden är lika för verksamheter oavsett om de ligger i ett känsligt område eller inte. Eftersom reglerna om miljöhänsyn i jordbruket ställer olika krav beroende på område, borde en sådan åtskillnad också kunna återspeglas i tillstånden.

Det är vanligt att allmänna råd görs bindande som villkor i beslutet. Det gäller till exempel buller, hantering av kemikalier, att spridning inte får ske före och under helger och att gödsel inte får spridas på snötäckt mark.

Det förekommer också att krav på viss teknik eller visst material ställs där föreskrifterna har ett funktionskrav för att ge utrymme för teknikutveckling. Det innebär således att den individuella prövningen i sådana fall blir mer teknikkonserverade än föreskrifterna.

Villkor eller förelägganden med lägre krav än aktuella gällande föreskrifter förekommer också. Dessa villkor gäller eftersom föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket inte hittills har brutit tillstånds rättskraft. Det gäller t.ex. villkor om lagringskapacitet och spridningstider för gödsel där föreskrifterna har skärpts.

Genomgången visar även att ändringar i föreskrifterna inte alltid slår igenom för verksamhetsutövare som söker tillstånd. Ett exempel på det är kravet på femåriga spridningsavtal, vilket togs bort ut föreskrifterna den 1 januari 2010. Det är vanligt att krav på spridningsavtal fortfarande ställs som villkor i tillstånden, trots att en dokumentationsskyldighet om var gödsel tar vägen ansetts vara tillräcklig i föreskrifterna.

Villkor utfärdas utan motivering i det enskilda fallet

Restriktioner kring tillförsel av fosfor via stallgödsel, utöver de generella föreskrifterna, tillämpas generellt. Även om en begränsning av fosformängden fortfarande utgör en åtgärd som allmänt rekommenderas, pekar det vetenskapliga underlaget på att utlakningsproblematiken är komplex. Dagens syn inom forskningen är att 90 procent av förlusterna av fosfor kan ske från tio procent av arealen under en procent av tiden. Detta innebär att det, förutom att hitta lämpliga motåtgärder, också är angeläget att hitta de platser där förlusterna är som störst. (*Fosforförluster från jordbruksmark – vad kan vi göra för att minska problemet?* Jordbruksinformation 27-2008, s. 3, Jordbruksverket). I praktiken innebär det att varje fält inom brukningsenheten skulle analyseras för att identifiera och åtgärda de områden inom brukningsenheten som är riskområden för fosforläckage. Villkor på sådan detaljnivå som hela eller delar av fält är svåra att utforma på ett lämpligt sätt i ett tillståndsbeslut. Myndigheterna bör i det sammanhanget beakta de starka indikationerna på att åtgärder kopplade till miljöersättning, i kombination med anslutning till rådgivningsprogrammet Greppa näringen, kan minska läckaget av näringsämnen från jordbruket. (Sveriges lantbruksuniversitets rapport 2012:1 *Kväve- och fosfortrender i jordbruksvattendrag, har åtgärderna gett effekt?* och Jordbruksverkets årsredovisning 2011 s. 79).

Det förekommer även restriktioner kring kvävegödsling med stallgödsel till enskilda grödor med detaljerade krav kring mängd och växtföljd, främst för majsodling. Underlaget för sådana krav redovisas i regel inte, varför det är svårt att se på vilket sätt sådana villkor skulle vara motiverade i det aktuella fallet.

Ett krav som är vanligt förekommande är krav på skyddszoner med större bredd än kravet i föreskrifterna, även utanför känsligt område. Även om en skyddszon på över två meter kan vara motiverad i det enskilda fallet, är det en brist att det saknas motivering till varför skyddszon har krävts. Enligt en kunskapssammanställning bör skyddszoner anpassas till de skiftande förutsättningarna som förekommer på skiftesnivå. Bredden bör anpassas till ytvattenavrinningen och skörden tas tillvara (*Baltic Sea 2020, Åtgärder för att förbättra fosforretentionen i öppna diken i riskområden i jordbrukslandskapet runt Östersjön*, Ahlgren, Djodjic och Löfgren).

Långa handläggningstider

Av tabellerna om handläggningstid ovan kan konstateras att kalendertiden för tillståndsprövningen är lång. I många fall är den betydligt längre än de sex månader som utgör den kortast möjliga handläggningstiden med hänsyn till remiss, kommunikering med sökande etc. Handläggningstiderna varierar mellan länen, trots att komplexiteten i ärendena torde vara densamma. Det kan leda till att jordbrukarna i vissa fall vidtar åtgärder för att investeringen ska rymmas inom den anmälningspliktiga nivån, vilket hämmar en effektiv företagsutveckling.

Avslutande reflektion

Sammanfattningsvis kan konstateras att villkoren är snarlika inom länet men skiljer sig i hög utsträckning mellan länen. När det ställs krav på verksamhetsutövarna som går utöver föreskrifterna sker det ofta utan en tydlig motivering. Den individuella prövningen har möjlighet att anpassa villkoren till vad som krävs i det enskilda fallet på ett bättre sätt än vad som kan uppnås med generella föreskrifter. Det är därför en svaghet att det finns så pass stora likheter inom länen och skillnader mellan länen i utformningen av villkor.

Genomgången har även visat att vissa län ställer strängare krav än andra och på så vis testas gränserna för hur långtgående krav som kan ställas. Det finns få ärenden som överklagats till Mark- och miljööverdomstolen och därmed finns det få vägledande domar. Domar från mark- och miljödomstolarna används som motiv för likartade villkor i andra ärenden i andra län, även där domsluten från olika domstolar skiljer sig åt. Det finns en syn på att det är den individuella prövningen, och inte lagstiftningen, som ska driva miljöutvecklingen framåt. De generella föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket innehåller geografiska differentieringar där högre krav ställs i s.k. känsliga områden. Prövningsmyndigheterna tenderar dock att generellt ställa samma höga krav på verksamheter som ligger utanför dessa områden, vilket återigen indikerar att villkoren inte tillräckligt tycks ha anpassats till det enskilda fallet.

När det gäller kommunala beslut i anmälningsärenden har utredningen endast tittat på ett fåtal kommuner. Det kan dock konstateras att beträffande kommunerna i Hallands län och Dalslands miljönämnd visar besluts genomgången att stallgödselhanteringen regleras i beslutet.

3.7 Möjliga teoretiska förändringar

3.7.1 Utgångspunkter

I utredningens direktiv anges 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. Utredningen 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.

När det gäller generella föreskrifter och reglering vid individuell prövning finns olika möjligheter till förändring. En ytterlighet är att tillstånds- och anmälningsplikten tas bort helt och regleringen av djurhållande verksamheter endast görs i generella föreskrifter. I praktiken är det dock inte möjligt för alla djurslag eftersom det finns krav i bl.a. EU-lagstiftning om att individuell prövning krävs för djurhållning av vissa djurslag av viss storlek. Utredningen har undersökt möjligheten att till viss del ändra omfattningen och nivån på tillstånds- och anmälningsplikten. En sådan ändring skulle kunna kompenseras av en ökad användning av generella föreskrifter för att säkerställa en tillräcklig skyddsnivå för miljön. Utredningen har även undersökt om prövningen endast bör avse själva anläggningen eller hela verksamheten, inklusive markanvändningen.

En annan möjlig förändring är att tillstånds- och anmälningsplikten är oförändrad, men fler områden som inkluderas i prövningen regleras i generella föreskrifter. De generella föreskrifterna kan då sägas kompletteras av individuell prövning. Tanken med att reglera fler områden i generella föreskrifter är att färre områden behöver regleras vid den individuella prövningen och att lika-behandlingen främjas. Omständigheter i det enskilda fallet kan dock leda till att ett högre krav bör ställas. Utredningen behandlar styrkor och svagheter med generella föreskrifter samt områden där generella föreskrifter kan vara lämpliga nedan.

Utredningens direktiv ger även möjlighet att föreslå andra förändringar som säkerställer ett korrekt genomförande av EU-direktiv, ett högt miljöskydd samt kan bidra till förenklingar. Utredningen har därför undersökt möjligheter att förenkla och förkorta prövningsprocessen beträffande när miljökonsekvensbeskrivning ska finnas samt ökad vägledning vid handläggning av tillstånd- och anmälningsärenden. Utredningen har även undersökt

möjligheter till koncentration av prövningen till en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer.

3.7.2 Problembild

Den beslutsgenomgång som utredningen har gjort visar tydligt att villkoren i tillstånd till djurhållande verksamhet är lika inom länet men skiljer sig åt mellan länen. Det ställs även krav som är relativt ingripande utan att det finns motiveringar i det enskilda fallet och där det vetenskapliga underlaget är osäkert eftersom omfattande försöks- och forskningsverksamhet pågår, särskilt avseende fosfor. Som exempel kan nämnas s.k. utredningskrav som i vissa fall närmast har karaktären av forskningsuppdrag, t.ex. när det gäller ammoniakutsläpp från fjäderfästallar. Det leder till att villkoren upplevs som ingripande och i vissa fall orimliga att leva upp till. Ytterligare ett problem är att handläggningstiderna är långa. Det leder till att jordbrukarna i vissa fall vidtar åtgärder för att investeringen ska rymmas inom den anmälningspliktiga nivån. Utredningens bedömning är att jordbrukarna helst vill ha ett tillståndsbeslut men handläggningstiden upplevs som besvärande. I Naturvårdsverkets rapport *Höga förväntningar på en begränsad ändring* (s. 27–28 Rapport 6490) framgår att en stor del av de verksamheter som klassats om från tillståndspliktig till anmälningspliktig verksamhet väljer att behålla sitt tillstånd. Motivet är att det ger ett skydd och en garanti för att få bedriva sin verksamhet så länge tillståndet gäller. I samband med tillståndsprövningen prövas även olägenhetsfrågor och det minskar således risken för framtida konflikter med närboende.

3.7.3 Olika styrmedel

Det finns olika styrmedel som staten kan använda sig av för att minska utsläpp. När det gäller växtnäring har man i Sverige använt sig av generella föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket, individuell prövning av miljöfarlig verksamhet och tillsyn över att föreskrifterna och besluten följs. Ytterligare styrmedel som har använts är miljöersättningar, rådgivning och information samt försöks- och utvecklingsverksamhet.

Utredningens uppdrag är att titta på styrmedlen generella föreskrifter och individuell prövning. Det är dock viktigt att poängtera att ytterligare styrmedel finns för att minimera miljöpåverkan och olägenheter från djurhållande verksamhet. Som nämnts i avsnitt 2.2.6 har Jordbruksverket fått i uppdrag av Vattenmyndigheterna att ta fram underlag för, och utveckla föreskrifter och/eller andra styrmedel med syfte att minska jordbrukets inverkan på vattenkvaliteten, särskilt i områden som riskerar att inte uppnå god ekologisk status eller god kemisk status. Detta uppdrag är redovisat i form av ett kunskapsunderlag om åtgärder, dvs. de faktiska aktiviteter som kan genomföras i jordbruket för att förbättra vattenkvaliteten. Underlaget kommer även att ligga till grund för Jordbruksverkets vidare arbete med att utveckla styrmedel. Representanter för Havs- och vattenmyndigheten, vattenmyndigheterna samt länsstyrelserna har deltagit i arbetet. (Jordbruksverkets rapport 2012:22, *Jordbruket och vattenkvaliteten*)

Generella föreskrifter

Styrmedel i form av generella föreskrifter finns i stor utsträckning när det gäller gödselhantering. Föreskrifterna gäller även jordbruksverksamhet som inte är tillstånds- eller anmälningspliktig. Se kartläggningen i avsnitt 2.3. Även beträffande kemikalier finns det generella föreskrifter, se avsnitt 3.6.2.

Individuell prövning

Sverige har en lång tradition av ett system med individuell prövning av miljöfarlig verksamhet såsom djurhållning (Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, 2:a upplagan, s. 267). Se mer om när tillstånd och anmälan krävs för djurhållning och vad som brukar regleras vid den individuella prövningen i avsnitt 3.3.1, 3.3.2 och 3.6). Individuell prövning är enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ett viktigt medel för att miljökvalitetsnormerna för vatten ska uppnås. Länsstyrelsen ska, enligt åtgärdsprogrammet, göra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter som kan ha en inverkan på vattenmiljön (punkt 28 i *Ny lydelse för vattenmyndigheternas 38 punkters åtgärdsprogram med anledning av Havs- och vattenmyndighetens bildande*, 2011-10-25, dnr 2270-11).

Tillsyn

Det räcker inte att det finns generella föreskrifter och individuell prövning inom ett område. Det måste också säkerställas att kraven i de generella föreskrifterna och besluten följs. Tillsyn har en viktig roll som styrmedel. Målet med tillsynen är att säkerställa miljöbalkens syften och tillämpning (26 kap. 1 § miljöbalken). Tillsynen avser även verksamheter som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga. När det gäller växtnäring har tillsynen särskilt betydelse när det gäller att komma åt olägenheter. Beträffande miljökvalitetsnormer för vatten behöver tillsynsmyndigheten använda reglerna om miljökvalitetsnormer i varje enskilt fall som kan antas direkt eller indirekt påverka en vattenförekomst som har en norm. Tillsynsmyndigheten bör ställa de krav som kan följa av en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken. Möjlighet att ställa längre gående krav för att följa en miljökvalitetsnorm gäller endast för normer för kemisk ytvattenstatus, dvs. normer för prioriterade ämnen samt vissa normer för fisk- och musselvatten, som är s.k. gränsvärdesnormer. För andra normer gäller att kraven enligt de allmänna hänsynsreglerna ska följas i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem. (2 kap. 7 § miljöbalken) Åtgärdsprogrammen är tänkta att ha en vägledande funktion vid själva kravställandet. (Prop. 2009/10:184, s. 43 ff. och Naturvårdsverkets *Vägledning om tillämpning av miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram för vatten inom tillsynsarbetet*, 2011-04-29, s. 16 ff.)

Kraven på tillsyn kommer sannolikt att öka i en nära framtid. Europeiska kommissionen prioriterar högt insatser för att stärka efterlevnaden av EU:s miljölagstiftning. Kraven från EU på uppföljning, utvärdering och återrapportering om information av tillsyn kommer sannolikt att öka. Ett exempel på det är IED-direktivets krav på miljötillsyn. (Kommissionens meddelande *Större nytta av EU:s miljöåtgärder: att stärka förtroendet genom bättre kunskap och reaktionsförmåga*, COM/2012/095 final). Som en följd av detta, och andra brister som konstaterats i tillsynen, föreslår Naturvårdsverket att en översyn av hur ansvaret för den operativa tillsynen fördelas bör göras i form av en offentlig utredning. Naturvårdsverket anser att de framtida utmaningarna kräver en organisation och en ansvarsfördelning som ger en rättssäker, likvärdig och effektiv tillsyn. (*Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, s. 21 f., NR NV-01466-12.)

Miljöersättningar och tvärvillkor

Det finns även ekonomiska styrmedel i form av miljöersättningar. Flera miljöersättningar bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Det gäller miljöersättningarna skyddszoner, minskat kväveläckage (fånggrödor och vårbbruk), våtmarker, skötsel av våtmarker och miljöskyddsåtgärder. Det finns även fyra ersättningar inom utvald miljö. Det är ersättningar för anpassade skyddszoner, reglerbar dränering, damm som samlar fosfor samt anläggning och restaurering av våtmarker.

Det pågår för närvarande en revision av jordbrukspolitiken och hur den ska se ut för åren 2014–2020 och ett nytt landsbygdsprogram för den perioden är under utarbetande.

För att säkerställa att EU-stöd inte betalas ut till dem som inte följer lagstiftningen inom vissa områden finns de s.k. tvärvillkoren. Tvärvillkoren innebär att om reglerna inte följs får jordbrukaren avdrag på ersättningen. (För mer information om tvärvillkor, se avsnitt 2.2.9).

Rådgivning och information

Styrmedel i form rådgivning och information på växtnäringsområdet sker i stor utsträckning i form av kostnadsfri miljörådgivning till jordbrukare genom projektet Greppa Näringen. Greppa Näringen erbjuder jordbrukare kunskap och verktyg för att de ska kunna genomföra kostnadseffektiva miljö- och klimatåtgärder. Arbetet utförs med hjälp av rådgivare från en stor del av lantbrukets rådgivningsföretag. Ytterst ansvarar Jordbruksverket för projektet och finansieringen sker med hjälp av det svenska landsbygdsprogrammet och återförda handelsgödselmedel. Landsbygdsprogrammet i sin tur finansieras av den svenska staten och av EU. Verksamheten har pågått i 10 år med stöd från Lantbrukarnas riksförbund, länsstyrelsen och rådgivningsföretagen. Under de senaste åren har runt 25 miljoner kronor per år satsats på projektet, varav merparten använts för enskild rådgivning runt om i länen. Sammantaget brukar medlemmarna mer än 740 000 hektar, vilket motsvarar nästan 30 procent av Sveriges åkerareal. Arbetet med att minska växtnäring förluster har varit framgångsrikt. Den viktigaste delen i arbetet är att bidra till att effektivisera jordbruket för att minska

övergödningen och jordbrukets klimatpåverkan. (Jordbruksverkets årsredovisning 2011 s. 79 och Projektplan för Greppa Näringen 2010–2013).

Sveriges lantbruksuniversitets rapport 2012:1 *Kväve- och fosfortrender i jordbruksvattendrag, har åtgärderna gett effekt?* visar att det finns starka indikationer på att de stödberättigande åtgärder som genomförts för att minska läckaget av kväve respektive fosfor från jordbruksmark har gett avsedd effekt. Ökad anslutning till Greppa näringen hade visst bidrag till båda dessa trender.

Försöks- och utvecklingsverksamhet

Slutligen är ett styrmedel försöks- och utvecklingsverksamhet, vilket är av betydelse för att kunna vidta rätt åtgärder för att minimera växtnäringsläckaget. Jordbruksverket disponerar varje år nationella medel till försöks- och utvecklingsverksamhet för att inom skilda handlingsprogram stödja utvecklingen inom jordbruket och trädgårdsnäringen. År 2011 fördelade Jordbruksverket drygt tre miljoner kronor till försöks- och utvecklingsverksamhet inom området minskat växtnäringsläckage. Projekten syftar till att minska växtnäringsförlusterna till omgivande vatten samt ammoniakförlusterna från jordbruk och trädgård genom bättre hantering och utnyttjande av växtnäringen. (Jordbruksverkets årsredovisning 2011 s. 79)

Havs- och vattenmyndigheten disponerar medel via Havs- och vattenmiljöanslaget som till viss del har använts till att minska jordbrukets närsaltbelastning på vattendrag. Medlen har bl.a. gått till Baltic Compass, Greppa fosfor, Jordbruksverkets arbete med jordkarteringar samt regionala projekt med åtgärder mot näringsförluster från jordbruksmark. Ytterligare en stor finansieringskälla till Baltic Compass, Greppa fosfor och jordkarteringar är, utöver anslagen för försöks- och utvecklingsverksamhet, återförda handelsgödselmedel.

3.7.4 Bör tillstånds- och anmälningsplikten ändras?

Tidigare översyn och bedömningsgrunder

Ändring av tillstånds- och anmälningsplikten för djurhållning år 2008

Naturvårdsverket gjorde år 2004 en översyn över utvecklingen och behoven av förändringar av de tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheterna i rapporten *Pröva eller inte pröva* (NV 2004:5353).

För jordbrukets del var jordbruk eller annan djurhållande verksamhet, utom renskötsel, med 200 djurenheter tillståndspliktig medan verksamhet med mer än 100 djurenheter var anmälningspliktig. (För en närmare redogörelse för historiken av tillstånds- och anmälningsplikt för djurhållning se s. 159 i nämnda rapport).

I rapporten föreslog Jordbruksverket att endast djurhållande verksamheter som omfattas av IPPC-direktivet bör tillståndsprövas. Övrig djurhållning över 100 djurenheter föreslogs bli anmälningspliktig. Vidare föreslogs att ett varaktighetsmått införs och att en koppling av verksamheten till en byggnad görs.

Rapporten ledde till förändringar i tillstånds- och anmälningsplikten i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2008. För djurhållningens del innebar det att det tydliggjordes vilka krav på tillståndsprövning som kommer från EU-rätten och vilka som inte gör det. Det innebar även att tillståndsplikten för nötkreatur, hästar och minkar ändrades från 200 till 400 djurenheter. Övrig djurhållning med mer än 100 djurenheter blev anmälningspliktig. Uttrycket djurhållande verksamhet ändrades till anläggning med stadigvarande djurhållning.

Naturvårdsverket har i mars 2012 publicerat en utvärdering av ändringarna i rapporten *Höga förväntningar på en begränsad ändring – En utvärdering av effekterna av ändringarna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* (NV 2012:6490). Utvärderingen avser samtliga ändringar av tillstånds- och anmälningsplikten och inte specifikt djurhållning. Utvärderingen visar att ändringarna har fått avsedd effekt i den mening att antalet tillståndspliktiga verksamheter minskat i den utsträckning som var förväntad. Däremot har ändringen inte hittills fått avsedd effekt i förhållande till dess syfte att bidra till ett mer effektivt miljöarbete. Minskningen av lagda resurser på tillståndsprövning är nämligen mycket liten, vilket leder till att det inte har frigjorts tid från handläggning till förmån för tillsyn och tillsynsvägledning för att

uppnå en mer miljömålsstyrd tillsyn. Utvärderingen visar att ändringarna kan innebära en ökad risk för miljöpåverkan inom miljökvalitetsmålen *Frisk luft*, *En giftfri miljö*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Grundvatten av god kvalitet*. Det beror främst på ökningen av antal verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga, att flera kommuner upplever att de inte har tillräcklig kompetens för tillsyn över verksamheter som har klassats om till anmälningspliktiga och att antalet omprövningar av gamla tillstånd inte har ökat till följd av ändringarna. När det gäller kostnader för verksamhetsutövarna visar utvärderingen att kostnaden i första hand har minskat för de minsta verksamheterna. Vidare konstateras det att översikten av all verksamhet, även sådan som inte är tillstånds- eller anmälningspliktig, är viktig för att kommunens tillsyn ska bli miljömålsstyrd. Det är svårt för kommunerna att få kännedom om verksamhet som faller utanför tillstånds- och anmälningsplikten.

Naturvårdsverket har i april 2012 därför föreslagit att regeringen ska överväga om en enkel informationsplikt bör införas i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Informationsplikten skulle gälla för verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga, men som ändå utgör en icke oväsentlig risk ur miljö- eller hälsosynpunkt. (*Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, s. 21 f, NR NV-01466-12.)

Bedömningsgrunder för vilken verksamhet som bör vara tillstånds- och anmälningspliktig

I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997:98:45, del 1 s. 336) angavs beträffande tillståndspliktens omfattning att regeringen även fortsättningsvis borde föreskriva om när krav på tillstånd eller anmälan för miljöfarlig verksamhet ska ställas. Utgångspunkten var, enligt propositionen, naturligtvis de effekter som utsläppen från olika verksamheter hade på omgivningen. De kriterier för miljöpåverkan som hade utvecklats vid tillämpningen av miljöskyddslagen borde kunna ligga till grund för bedömningen, med beaktande av nya kunskaper om olika ämnens farlighet. Motsvarande skulle gälla frågan om en verksamhet överhuvudtaget skulle vara anmälningspliktig.

Vid Naturvårdsverkets ovan nämnda översyn i rapporten *Pröva eller inte pröva* (NV 2004:5353, s. 37 ff.) utarbetade verket bedöm-

ningsgrunder för hur verksamhetstyper bör betraktas vid bedömningen om tillstånds- eller anmälningsplikt är lämpligt eller inte. Naturvårdsverket delade in bedömningsgrunderna i övergripande och detaljerade grunder. Utöver dem måste en avstämning alltid göras mot miljökvalitetsmålen. De övergripande bedömningsgrunderna är:

- Verksamheter som har en betydande mångdimensionell miljöpåverkan passar för integrerad tillståndsprovning.
- Krav på tillstånd och anmälan bör vara teknikdrivande och ska rikta sig till verksamheter som kan förbättras genom provningen.
- Miljöproblem som kan kontrolleras tillräckligt bra genom generella föreskrifter eller andra styrmedel bör inte utgöra grund för tillstånds- och anmälningsplikt.
- Om miljöpåverkan är av internationellt eller nationellt intresse eller av regional vikt bör den värderas tyngre, men in fallande ordning. Om miljöpåverkan främst är av lokalt intresse talar det för anmälningsplikt eller frånvaro av nationellt reglerad anmälningsplikt.

De detaljerade bedömningsgrunderna består av en rättslig del och en naturvetenskaplig del som gäller påverkan, direkt och indirekt, på miljö och hälsa. Den rättsliga aspekt som kan vara av intresse för djurhållning är att EG-rättsliga krav på tillstånds- eller anmälningsplikt alltid måste införas. När det gäller direkt påverkan på miljö och hälsa anges att utgångspunkten är att punktutsläpp kan ha internationellt, nationellt, regionalt eller lokalt intresse. Tillstånds- och anmälningsplikt kan generellt komma i fråga för verksamhetstyper som typiskt sett släpper ut ämnen med stor giftpåverkan. För frånvaro av tillstånds- och anmälningsplikt talar att verksamheten släpper ut ämnen som kan omhändertas eller återföras i ett kretslopp. Olägenheter som damm, buller och lukt rör främst lokala intressen, vilket talar för anmälningsplikt eller frånvaro av tillstånds- och anmälningsplikt. Indirekt påverkan på miljö och hälsa kan vara påverkan genom energianvändning eller transporter.

När det gäller tillämpningen av bedömningsgrunderna på djurhållning gjordes en analys av Jordbruksverket i bilaga 3 till nämnda rapport (s. 157 f). I den anges beträffande påverkan på miljö och hälsa följande. Direkt påverkan utgörs av punktutsläpp från jordbruk,

lokalisering och diffusa utsläpp. Punktutsläpp förekommer främst i form av ammoniak från byggnader och gödselvårdsanläggningar, nitrat och fosfor från bl.a. läckage från gödselvårdsanläggningar samt kemikalier och bränsle från läckage vid lagring och spill vid påfyllning. Lokaliseringen påverkar i form av utformning av byggnader och lukt. Diffusa utsläpp förekommer i form av bl.a. ammoniak vid spridning av stallgödsel, nitrat och fosfor vid läckage från åkermark, bekämpningsmedel vid besprutning samt buller och lukt. Det kan även förekomma utsläpp av metan och kväveoxider.

Miljöprocessutredningen angav i sitt slutbetänkande *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45, s. 182) följande om tillståndspliktens omfattning. Utredningen konstaterar att 9 kap. 6 § miljöbalken, som innebär att regeringen får föreskriva om när krav på tillstånd och anmälan ska ställas, är oförändrad sedan miljöbalkens tillkomst. Miljöprocessutredningen utgår därmed från att de ändringar i tillstånds- och anmälningsplikten som har gjorts vilar på de grundtankar som redovisades i miljöbalkspropositionen. Detta innebär att de svenska reglerna om tillståndspliktens omfattning utgår från en verksamhets miljöpåverkan och inte är kopplade till MKB-direktivet samt att en miljökonsekvensbeskrivning ska ses som en del av beslutsunderlaget bl.a. vid en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet.

Andra styrmedel än prövning av miljöfarlig verksamhet

Som angetts ovan i avsnitt 3.7.3 finns andra styrmedel än individuell prövning när det gäller djurhållning och växtnäring. Naturvårdsverket påpekar i sin rapport *Pröva eller inte pröva?* (NV 2004:5353 s. 28) att för jordbruk med djurhållning finns det generella föreskrifter, men dessa har inte lett till att den individuella prövningen har tagits bort. Istället har resultatet blivit en överlappning. Det kan således konstateras att på jordbrukets områden finns det en rad andra styrmedel i form av generella föreskrifter, tillsyn, miljöersättningar och tvärvillkor, rådgivning och information samt försöks- och utvecklingsverksamhet. De kan få motsvarande effekt på diffusa utsläpp som villkor respektive förelägganden i tillstånds- eller anmälningsbeslut. De kan däremot inte ersätta de möjligheter som en tillståndsprövning, och i viss mån anmälningsplikt, erbjuder kommunen och dess medborgare att förebygga negativa effekter av lokaliseringen i form av lukt och buller.

Bör tillståndsprövningen endast omfatta de stora anläggningarna för fjäderfä och svin i IED-direktivet?

I EU-rätten krävs tillstånd för anläggningar för fjäderfä och svin av viss storlek enligt IPPC-, IED- och MKB-direktiven. MKB-direktivet ställer även krav på tillståndsplikt för anläggningar för intensiv djuruppfödning.

Helsingforskonventionen innehåller ett krav på tillståndsplikt för anläggningar med nötkreatur med mer än 400 djurenheter och för anläggningar med mer än 100 djurenheter ska generella föreskrifter eller ett förenklat tillståndsförfarande införas. Sverige uppfyller kraven i Helsingforskonventionen avseende nötkreatur och anmälningsplikt och därutöver finns nationella krav på tillståndsplikt för anläggning med djurhållning av hästar och minkar med mer än 400 djurenheter.

Eventuellt kommer nötkreatur att omfattas av IED-direktivet framöver och tröskelvärdena för fjäderfä att differentieras

Djurhållning med nötkreatur omfattas inte av IPPC- och IED-direktiven. Vid framtagandet av IED-direktivet diskuterades det om även nötkreatur skulle inkluderas. Det resulterade i att Europeiska kommissionen senast den 31 december 2012 skulle se över behovet att kontrollera utsläpp från intensiv uppfödning av nötkreatur (artikel 73.2 c i IED-direktivet). Kommissionen skulle även senast den 31 december 2011 se över differentierade tröskelvärden för uppfödning av olika fjäderfäarter (artikel 73.3 a i IED-direktivet). I skäl 20 i ingressen till IED-direktivet anges att intensiv uppfödning av fjäderfä och nötkreatur bidrar i betydande grad till utsläpp av föroreningar till luft och vatten. För att uppfylla de mål som anges i den tematiska strategin för luftförorening och i unionslagstiftningen om vattenskydd är det nödvändigt att kommissionen ser över behovet av att fastställa differentierade tröskelvärden för kapacitet avseende olika fjäderfäarter, i syfte att fastställa tillämpningsområdet för detta direktiv och ser över behovet av att fastställa de lämpligaste åtgärderna för att begränsa utsläppen från nötkreatursanläggningar.

Enligt uppgift från kommissionen arbetar de med översynen av nötkreatur och differentierade tröskelvärden för uppfödning av olika fjäderfäarter, men någon formell rapport om resultaten har ännu inte lämnats.

Kravet på tillståndsplikt för uppfödning av olika typer av djur i en och samma anläggning

I svensk rätt finns ett krav på tillstånd för det antal platser för fjäderfän, slaktsvin eller saggor som tillsammans motsvarar mer än 200 djurenheter. Kravet är en del av verksamhetskod 1.10 och har markerats med EU-koderna för IPPC-direktivet och MKB-direktivets bilaga I (bilagan till förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Det har diskuterats om kravet verkligen följer av IPPC-direktivet eller om det är ett svenskt krav. I punkt 2 i ingressen i bilaga I till IPPC-direktivet anges att om samma näringsidkare bedriver flera slag av verksamheter som omfattas av samma rubrik i en och samma anläggning eller på en och samma plats, adderas produktionskapaciteten för dessa slag av verksamheter. Djurhållning av svin och fjäderfä regleras i punkt 6.6 under rubriken annan verksamhet. I bilaga I till IED-direktivet finns en liknande skrivning. Det anges att om flera verksamheter som bedrivs i en och samma anläggning omfattas av samma verksamhetsbeskrivning och den innehåller en tröskel, adderas produktionskapaciteten för dessa verksamheter. I Naturvårdsverkets rapport *Pröva eller inte pröva* (NV 2004:5353) anges att kravet är en följd av direktivens skrivningar.

I IED-direktivet anges att kommissionen senast den 31 december 2011 skulle ha sett över fastställandet av differentierade tröskelvärden för kapacitet för uppfödning av olika typer av djur i en och samma anläggning (artikel 73.3 b). Tröskelvärdena kan således komma att behöva ses över och justeras till EU:s tröskelvärden om sådana tas fram. Inte heller angående detta har någon rapport lämnats ännu, enligt uppgift från kommissionen.

En möjlig förändring är att endast de stora anläggningarna för fjäderfä och svin i IED-direktivet ska vara tillståndspliktiga

Den översyn som pågår inom EU om nötkreatur samt tröskelvärden för fjäderfä och olika typer av djur i samma anläggning innebär att omfattningen och tröskelvärdena för tillståndsplikt i IED-direktivet kan komma att ändras framöver. En första förutsättning för att begränsa tillståndsplikten till större anläggningar för fjäderfä och svin är således att EU-institutionerna enas om att

tillståndsplikten i direktivet inte bör utökas till att omfatta nötkreatur. Därefter skulle någon part till Helsingforskonventionen kunna föreslå att nuvarande tillståndskrav inom konventionens ram bör ändras. Parterna till konventionen har i sina överväganden då främst att utgå från konventionens mål och vilken effekt frånvaron av tillståndsplikt skulle ha på måluppfyllelsen.

Eftersom tillståndsplikten är beroende av översynen inom EU och Helsingforskonventionen är det således inte meningsfullt för utredningen att göra en djupare analys av tillståndsplikten för nötkreatur. Utredningen anser även att det inte är lämpligt att i dagsläget göra någon separat analys beträffande hästar och minkar, utan en analys av en förändring av tillståndsplikten bör göras samlat. Utredningen redovisar nedan några faktorer som borde beaktas i det fall frågan skulle få aktualitet i framtiden.

Om tillståndsplikten skulle tas bort blir de anläggningar som tidigare har varit tillståndspliktiga anmälningsspliktiga. På så vis uppfylls även kraven i MKB-direktivet eftersom kommunen ska pröva om verksamheten kan medföra en betydande miljöpåverkan och i sådana fall förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd (26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). (Se mer om kraven i MKB-direktivet i nedan.)

I uppföljningen år 2012 av miljökvalitetsmålen konstaterade de målsansvariga myndigheterna att de vattenanknutna målen, bl.a. *Ingen övergödning*, inte kan nås med redan beslutade eller planerade styrmedel. Naturvårdsverkets utvärdering av tidigare ändringar av tillstånds- och anmälningssplikten visar att det finns risk för ökad miljöpåverkan inom miljökvalitetsmålen *Frisk luft*, *En giftfri miljö*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning* och *Grundvatten av god kvalitet*. Från ett miljöskyddsperspektiv bör därför inte tillståndsplikten tas bort annat än om det med stor sannolikhet kan ske utan att äventyra uppfyllelsen av miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Om tillståndsplikten tas bort måste det vidtas åtgärder som tillräckligt kompenserar för frånvaron av tillståndsplikt. Till exempel skulle krav i generella föreskrifter kunna utgöra en sådan compensation.

Naturvårdsverkets utvärdering av tidigare ändringar av tillstånds- och anmälningssplikten visar att det finns risk för ökad miljöpåverkan inom ovan nämnda miljökvalitetsmål. Det beror enligt utvärderingen främst på ökningen av antal verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningsspliktiga, att flera kommuner upplever att de inte har tillräcklig kompetens för tillsyn över verk-

samheter som har klassats om till anmälningspliktiga och att antalet omprövningar av gamla tillstånd inte har ökat till följd av ändringarna. Utvärderingen baseras på samtliga ändringar av tillstånds- och anmälningsplikten och inte specifikt på djurhållning. Beträffande djurhållande verksamheter har inte någon ökning av antalet verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga skett. Ändringen år 2008 bestod i att gränsen för tillståndsplikten höjdes från 200 djurenheter till 400 djurenheter för nötkreatur, hästar och minkar. Övrig djurhållning med mer än 100 djurenheter blev anmälningspliktig. En ändring av tillståndsplikten till EU-nivån skulle innebära att anmälningsplikten utökas ytterligare. Vad gäller vissa kommuners upplevelse att de inte har tillräcklig kompetens för tillsyn över verksamheter som klassats om till anmälningspliktiga har kommunerna även tidigare haft ärenden om djurhållning i form av anmälningar och överlåten tillsyn av tillståndspliktiga anläggningar. En ytterligare ändring av tillståndsplikten till EU-nivån skulle innebära att kommunen även får ansvar för djurhållning av nötkreatur, minkar och hästar över 400 djurenheter. Kommunen har redan i dag ansvar för dessa djurslag under den angivna nivån. Det är således ingen helt ny verksamhet för kommunernas del. Under utredningens arbete har det framkommit att kommunerna ser positivt på att ta hand om ytterligare ärenden om djurhållning vid en eventuell ändring. För de verksamheter som i sådana fall skulle bli anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga ska kommunen via förelägganden om försiktighetsåtgärder i anmälningsärendet och via tillsyn följa om verksamheten medför några negativ miljöpåverkan. Vidare är kommunen skyldig att förelägga verksamhetsutövare för en anmälningspliktig verksamhet att söka tillstånd om verksamheten kan medföra betydande miljöpåverkan. För verksamhetsutövarna är det alltid möjligt att frivilligt ansöka om tillstånd i syfte att få lokaliserings- och olägenhetsfrågor prövade, eftersom det ger en större trygghet med ett tillstånd än anmälan. Projekt som Jordbruksverkets tillsynsprojekt *Effektiv näring* och annan tillsynsvägledning från nationella myndigheter och länsstyrelsen bör leda till ökad kompetens inom kommunerna på sikt. Den centrala tillsynsvägledningen kommer sannolikt att öka i framtiden, inte minst till följd av genomförandet av IED-direktivet. Kommunerna har även möjlighet att samarbeta med varandra för att på så sätt säkerställa att tillgång till resurser och kompetens finns (26 kap. 7 § miljöbalken).

Djurhållning har betydelse för miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*, som innefattar jordbruksföretagens möjlighet att tillhandahålla ekosystemtjänsten livsmedelsproduktion samt ett öppet och variationsrikt odlingslandskap där betesdrift är en viktig del. Det övergripande generationsmålet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

En realitet är den långsiktiga utveckling som sker inom mjölk- och köttproduktionen där den inhemska produktionen minskar. Mjölproduktionen har minskat med cirka 14 procent under perioden 2000–2010 vilket gör att den inhemska produktionen motsvarar konsumtionen av mjölk och grädde medan ostproduktionen har minskat med 18 procent samtidigt som ostkonsumtionen har ökat med 15 procent per person. Den inhemska slakten av nötkreatur har minskat med 8 procent under samma period medan nötköttkonsumtionen har ökat med cirka 14 procent per person. (*Livsmedelskonsumtion och näringsinnehåll*, Statistikrapport 2012:01, Jordbruksverket, Jordbruksverkets statistikdatabas samt *Marknadsöversikt – mjölk och mejeriprodukter*, rapport 2112:7 Jordbruksverket). Den minskande produktionen samt ökande konsumtionen och har resulterat i en ökad införsel och import av ost och nötkött från andra länder inom eller utanför EU. Denna minskning av produktionen av mjölk och kött för konsumtion i Sverige kan motverka möjligheten att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Även det övergripande generationsmålet kan motverkas i det fall ökad produktion i andra länder skapar ökade miljö- och hälsoproblem där. I den utsträckning tillståndsinstrumentet i Sverige skulle kunna kopplas till den minskande produktionen, skulle det kunna utgöra en faktor att beakta.

Den bedömning som behöver göras vid en eventuell ändring av tillståndsplikten i framtiden är hur stort hinder tillståndsprövningen upplevs ur ett företagarperspektiv, hur stor risken är för ökad miljöbelastning vid anmälan i stället för tillståndsprövning samt kostnaderna ur ett statsfinansiellt perspektiv i relation till den miljönytta den individuella prövningen tillför med beaktande av de befintliga generella miljöreglerna. Behovet och möjligheten att kompensera en ändring av tillståndsplikten med ytterligare krav i generella föreskrifter i syfte att säkerställa en tillräcklig skyddsnivå för miljön behöver också bedömas.

Bör gränsen av antal djurenheter i tillståndsplikten för nötkreatur, hästar och minkar samt anmälningsplikten ändras?

Gränserna för tillståndsplikt för anläggningar med djurhållning av nötkreatur, hästar och minkar med mer än 400 djurenheter och anmälningsplikt för övrig djurhållning med mer än 100 djurenheter härrör inte från EU-rätten. Den påverkas dock av EU-rätten genom MKB-direktivet. Den påverkas även av internationella åtaganden genom Helsingforskonventionen.

Helsingforskonventionen

Helsingforskonventionen innehåller ett krav på tillståndsplikt för anläggningar med nötkreatur med mer än 400 djurenheter. För anläggningar med mer än 100 djurenheter ska ett förenklat tillståndsförfarande införas. Som alternativ till det förenklade tillståndsförfarandet kan generella föreskrifter tas fram. Sverige uppfyller kraven i Helsingforskonventionen avseende nötkreatur och anmälningsplikt och därutöver finns nationella krav på tillståndsplikt för anläggning med djurhållning av hästar och minkar med mer än 400 djurenheter.

Kravet på miljöbedömning och tillstånd för anläggningar för intensiv djuruppfödning i MKB-direktivet

MKB-direktivet innebär att anläggningar för intensiv djuruppfödning ska bli föremål för en miljöbedömning och krav på tillstånd (bilaga II till direktivet). Miljöbalkskommittén ansåg i delbetänkandet *En effektivare miljöprövning* (SOU 2003:124, s. 173) att verksamheterna i MKB-direktivets bilaga II åtminstone ska omfattas av anmälningsnivån. Till följd av ändringen av tillstånds- och anmälningsplikten år 2008 infördes en bestämmelse om att den myndighet som handlägger anmälningsärendet ska pröva om verksamheten kan medföra en betydande miljöpåverkan och i sådana fall förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd (26 a § förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). MKB-direktivet utgör således inget hinder för att ändra tillståndsplikten för nötkreatur, hästar och minkar.

I tabellerna nedan har en omräkning av kraven i EU-rätten gjorts till det svenska systemet med djurenheter. Syftet med

tabellen är att det ska bli lättare att göra en jämförelse av kraven i EU-rätten och den svenska rätten. Ett tydliggörande av vilket antal djurenheter av fjäderfä och svin som alltid ska anses medföra en betydande miljöpåverkan i EU-rätten kan utgöra en hjälp vid tolkningen av vad som kan anses vara intensiv djuruppfödning.

Tabell 3.5 Kraven i bilaga I till MKB-direktivet omräknade till djurenheter

MKB-direktivet	Svenska djurenheter
85 000 platser för gödkycklingar	425 djurenheter slaktkycklingar och unghöns
60 000 platser för hönor	600 djurenheter värphöns
3 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion, (> 30 kg)	300 djurenheter
900 platser för suggor	300 djurenheter

Tabell 3.6 Kraven i IPPC- och IED-direktiven omräknade till djurenheter

IPPC- och IED-direktiven	Svenska djurenheter
40 000 platser för fjäderfä	200 djurenheter slaktkycklingar och unghöns 400 djurenheter värphöns och kalkoner 2 667 djurenheter strutsfåglar
2 000 platser för slaktsvin	200 djurenheter
750 platser för suggor	250 djurenheter

Tabellerna visar att djurhållning av svin och fjäderfä som alltid medför en betydande miljöpåverkan, enligt bilaga I till MKB-direktivet, ligger på 300 till 600 djurenheter. Det lägsta kravet på tillståndsplikt i IPPC- och IED-direktiven ligger på 200 djurenheter. Sådan djurhållning omfattas inte av bilaga I till MKB-direktivet och anses således inte alltid ge upphov till en betydande miljöpåverkan. Däremot torde de falla in under begreppet intensiv djuruppfödning i bilaga II till MKB-direktivet. Det innebär att medlemsstaten själv får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras och tillstånd ska krävas.

I Naturvårdsverkets rapport *Pröva eller inte pröva* (NV 2004:5353, s. 58) anges beträffande anmälningsplikten för 100 djurenheter att MKB-direktivet inte anger någon nedre gräns för intensiv djuruppfödning. Ordet intensiv i kombination med artikel 4.25 b, om gränsvärden och kriterier som fastställs av medlemsstaten, bör

enligt Naturvårdsverket kunna medföra en nedre gräns på 100 djurenheter.

Det kan dock ifrågasättas om inte en nedre gräns på 100 djurenheter är för lågt i förhållande till de krav som MKB-direktivet ställer. Det är väsentligt lägre än det antal djurenheter som anges i bilaga I till MKB-direktivet och i IPPC- och IED-direktiven.

Om djurhållningen är intensiv eller inte torde även bero på vilken slags djurhållning det är fråga om. IPPC- och IED-direktiven och bilaga I till MKB-direktivet gäller djurhållning av fjäderfä och svin, vilket är den typ av djur som är lättast att hålla på ett industriliknande sätt utan tillgång till mark. Även minkfarmer saknar ofta tillgång till mark. Det har framförts till utredningen att när det gäller nötkreatur kan det tänkas att uppfödning av ungtjurar på stall skulle kunna liknas vid fjäderfä- och svinanläggningar och betecknas som intensiv djuruppfödning. Däremot kräver nötkreatur för mjölkproduktion mark för både vallodling och bete.

En möjlig förändring är att ändra tillståndsplikten för nötkreatur, hästar och minkar

En möjlig förändring skulle således kunna vara att ändra nivån för tillståndsplikt för nötkreatur, hästar och minkar. När det gäller tillståndsplikt för nötkreatur finns samma krav i Helsingforskonventionen och det pågår som nämnts en översyn inom EU. År 2008 ändrades tillståndsplikten från 200 till 400 djurenheter. Ändringen sammanföll med att krav på tillståndsplikt för nötkreatur infördes i Helsingforskonventionen. Någon närmare motivering till varför det blev just 400 djurenheter går inte att finna. En särskild utvärdering av effekterna av höjningen från 200 djurenheter till 400 djurenheter har inte gjorts. Det är således inte meningsfullt för utredningen att göra en djupare analys av tillståndsplikten för nötkreatur. Utredningen anser även att det inte är lämpligt att i dagsläget göra någon separat analys beträffande hästar och minkar, utan en eventuell analys av en förändring av tillståndsplikten bör göras samlat. Utredning föreslår inte någon ändring av nivån för tillståndsplikten

En möjlig förändring är att ändra anmälningsplikten

Ytterligare en möjlig förändring skulle kunna vara att ändra vid vilket antal djurenheter som anmälningsplikten uppstår. Av genomgången av MKB-direktivets krav i ovan framgår att den svenska tolkningen av vad som utgör intensiv djuruppfödning kan gå utöver EU-rättens krav. Det kan således finnas utrymme att ändra gränsen rent EU-rättsligt. Sverige är dock även bunden av Helsingforskonventionen som ställer krav på anmälningsplikt vid 100 djurenheter eller att generella föreskrifter införs. Utredningen konstaterar att det saknas argument för vilken nivå som vid en eventuell ändring skulle kunna utgöra en lämplig gräns för anmälningsplikten. Gränsen på 100 djurenheter härrör från 1960-talet då miljöskyddslagen infördes och innebar att tillståndsplikt förelåg. Djurhållningen inom jordbruket har förändrats och rationaliserats sedan dess. Vidare har samhällets syn på miljöpåverkan förändrats på ett betydande sätt. Djurhållning med 100 djurenheter är en relativt omfattande verksamhet som kan leda till störningar för omgivningen och miljön. Den statistik som har tagits fram visar att mer än hälften av mjölkorna finns på jordbruk med mer än 100 djurenheter. Utredningen anser att det är rimligt att kommunen har möjlighet att påverka olägenhetsfrågor och andra negativa miljöeffekter vid dessa anläggningar innan de tas i bruk. Som behandlas nedan, i avsnitt 3.7.6, kan det vara svårt att reglera olägenhetsfrågor i generella föreskrifter. Utredningen föreslår således inte någon ändring av anmälningsplikten.

3.7.5 Bör prövningen endast avse anläggningen för djurhållning eller även markanvändningen?

Anläggningsbegreppet i EU-rätten

I IED-direktivet har, som nämnts i avsnitt 3.2.2, begreppet anläggning förtydligats. En anläggning är en fast teknisk enhet inom vilken en eller flera av de verksamheter som anges i bl.a. bilaga I till direktivet bedrivs. En anläggning är alltså summan av aktiviteter som nämns i bilaga I och all annan därmed förknippad verksamhet, förutsatt att dessa aktiviteter bedrivs i en fast teknisk enhet. Förtydligandet av anläggningsbegreppet stämmer överens med Europeiska kommissionens vägledning för tolkning av

begreppet (*Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC Directive*, april 2007).

När det gäller stora djuranläggningar för fjäderfä eller svin har det diskuterats om även spridning av gödsel inkluderas i anläggningsbegreppet. I det nya IED-direktivet anges att kommissionen senast den 31 december 2012 skulle se över behovet att kontrollera utsläpp från spridning av gödsel (artikel 73.2 c i IED-direktivet). I ingressen till IED-direktivet (skäl 19) anges att spridning av gödsel bidrar i betydande grad till utsläpp av föroreningar till luft och vatten. För att uppfylla de mål som anges i den tematiska strategin för luftförorening och unionslagstiftningen om vattenskydd är det nödvändigt att kommissionen ser över behovet av att fastställa de lämpligaste kontrollerna för dessa utsläpp genom tillämpning av bästa tillgängliga teknik. Enligt uppgift från kommissionen arbetar de med översynen, men någon formell rapport om resultaten har ännu inte lämnats.

En vid tolkning av verksamhetsbegreppet i miljöbalken

När IPPC-direktivet genomfördes i svensk rätt infördes inte någon legaldefinition av begreppet anläggning. När miljöbalken infördes blev prövningen mer omfattande och innefattade hela verksamheten och inte bara t.ex. en anläggning (*Pröva eller inte pröva*, NV 2004:5353, bilaga 3, s. 159).

Miljöbalken utgår främst från verksamhetsbegreppet och det finns inte någon definition av begreppet i balken. I Miljöbalksutredningens huvudbetänkande anges att verksamhet är ett samlingsbegrepp för det mänskliga handlandet som avses falla inom balkens tillämpningsområde (SOU 1996:103, del 1 s. 230). Begreppet verksamhet används i 2 kap., men även i andra kapitel, t.ex. i 9 kap. om miljöfarlig verksamhet. Det senare begreppet är snävare än begreppet verksamhet i 2 kap. Med miljöfarlig verksamhet avses, enligt förarbetena, all användning av mark, byggnader och anläggningar, dvs. fast egendom eller fasta anläggningar, som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa och miljön (prop. 1997/98:45, del 2 s. 107).

Genomförandet av IED-direktivet i svensk rätt

Industriutsläppsutredningen föreslår i sitt betänkande *Bättre miljö – minskade utsläpp* (SOU 2011:86 s. 104) att begreppen *verksamhet* och *område där verksamheten bedrivs* ska användas. I betänkandet anges att det har framförts kritik mot att det kan ses som en överimplementering av direktivet. Det gäller främst djurhållande anläggningar och att de skulle kunna bli skyldiga att vidta åtgärder vid nedläggning och utföra periodiska kontroller av åkermark. I betänkandet anges vidare att om gödsling sker på åkermark som används för växtodling torde det sällan vara något som ingår i den djurhållande verksamheten som sådan. Det är svårt att se att åkermarken skulle räknas in i verksamhetens område. Hantering av stallgödsel är en fråga om hantering av gödsel inom byggnaderna där djuren hålls, lagring och hur gödseln senare hanteras, enligt Industriutsläppsutredningen. Förslaget ledde till en ändring i miljöbalken och begreppet *område där verksamheten bedrivs* används, se 10 kap. 5 a § och 21 § första stycket 5 miljöbalken. I propositionen *Nya regler för industriutsläpp* (prop. 2012/13:35, s. 34 ff.) anges beträffande djurhållande verksamheter att de ofta endast ger upphov till en liten risk för föroreningsskador och att det då inte kommer att var nödvändigt med en statusrapport.

Det är skillnad på vad som är tillståndspliktigt och vad prövningen kan avse

Regler och praxis om följdföretag i svensk rätt

Vad som är tillståndspliktigt anges i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I bilagan anges inget om spridning av gödsel eller annan markanvändning. Det kan tyckas vara en naturlig del av djurhållningen och ingår i prövningen av det skälet. I annat fall skulle reglerna och den praxis som finns om s.k. följdföretag eventuellt kunna innebära att det kan ingå i tillståndsprövningen av en anläggning för djurhållning.

Vid prövningen ska det nämligen tas hänsyn till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt (16 kap. 7 § miljöbalken). I förarbetena till miljöbalken anges att ett följdföretag ska ha ett omedelbart samband med verksamheten. Det är sökanden som ska redovisa vilka följdföretag det är fråga om

och konsekvenserna av dem i miljökonsekvensbeskrivningen. Som exempel på följd företag nämns kraftledningar, vägar och farliga transporter till och från en anläggning. (Prop. 1997/98:45, del 2 s. 208.) Det är sökanden som har bevisbördan för att för att avgränsningen av följd företag är rimlig (2 kap. 1 § miljöbalken).

Bestämmelsen reglerar enligt lagtexten endast vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen, inte i vilka avseenden man får föreskriva villkor i sammanhanget (Bengtsson m.fl., *Miljöbalken en kommentar*, 16:17, supplement 10). I NJA 2004 s. 421 (Stora Enso) ansåg Högsta domstolen att externa transporter till och från en industriell anläggning kan utgöra följd företag. Domstolen konstaterade att förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 2, s. 15 f.) ger uttryck för avsikten att prövningsmyndigheten ska kunna föreskriva villkor även för följd verksamheter. Om möjligheten saknades skulle det kunna leda till att myndigheten blev tvungen att avslå en ansökan om tillstånd till en i sig angelägen verksamhet i onödan, på grund av att en ur miljösynpunkt oacceptabel följd verksamhet inte kunde villkorsregleras. Att myndigheten sedan inte kan föreskriva villkor som sökanden inte har faktisk eller rättslig möjlighet att följa måste likaledes stå klart. En rimlig avgränsning måste göras av följd företagen. När det gäller transporter ansåg domstolen att villkor kan föreskrivas när transporterna ger upphov till störningar i anläggningens närområde. En indirekt reglering av transportsektorn bör dock inte ske genom villkor i tillståndsbeslut.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden slagit fast att prövningen av verksamheter ska ha en sådan omfattning att relevanta miljömässiga konsekvenser kan beaktas och att det kan tryggas att de också får den reglering som bedöms nödvändig. Hur än verksamhetsutövaren väljer att avgränsa sin ansökan måste enligt domstolen resultatet av prövningen täcka alla centrala frågor så att det finns förutsättningar att föreskriva villkor som är relevanta från miljösynpunkt. (Se bl.a. MÖD 2006:54, 2006:6 2006:57 och 2010:9). I en av domarna, MÖD 2006:57, hade Vägverket i en ansökan om tillstånd att bygga om två färjelägen inte redovisat olägenheterna av färjetrafiken. Ombyggnaden av färjelägena krävde tillstånd. Färjetrafiken var inte tillståndspliktig, men den var en direkt följd av utbyggnaden och skulle därför enligt domstolen beaktas vid prövningen. Domstolen påpekade att om olägenheterna av en följd verksamhet är allt för allvariga kan en ansökan om tillstånd ytterst komma att avslås. Eftersom Vägverket hade

rådighet över sina egna färjor hade verket rättslig möjlighet att efterkomma villkor om bl.a. vilka färjor som fick trafikera leden. Avsaknaden av uppgifter om färjetrafikens miljöpåverkan ansågs vara en brist i miljökonsekvensbeskrivningen.

När det gäller djurhållning och spridning av gödsel skulle det kunna tänkas att spridning kan ses som ett följd företag. Utredningen har inte funnit att det finns vägledande domar avseende djurhållning och följd företag.

Krav på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning i MKB-direktivet

MKB-direktivet ställer, som nämnts ovan i avsnitt 3.2.3, krav på en miljökonsekvensbeskrivnings innehåll (artikel 5.1 och bilaga IV). Det krävs bl.a. att exploatören ska beskriva de troliga och mer betydande miljöeffekterna av projektet som helhet.

Mark- och miljööverdomstolen har i ett fall (slutligt beslut den 20 april 2007 i mål nr M 8597-06) konstaterat att Sverige inte har genomfört MKB-direktivet på ett korrekt sätt. Frågan i målet gällde om miljökonsekvensbeskrivningen endast skulle omfatta den tillståndspliktiga delen av verksamheten eller verksamheten som helhet. Domstolen fann att det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som avses i MKB-direktivet. En sådan bestämmelse saknas i svensk rätt.

Miljödepartementet har i promemorian *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar* (Ds 2009:65) funnit att det vid en närmare utredning kan ifrågasättas om bilaga IV till MKB-direktivet har genomförts i svensk rätt. I promemorian föreslås att kravet på innehåll i miljökonsekvensbeskrivningar ska tydliggöras och preciseras ytterligare, bl.a. när det gäller följdverksamheter. Det föreslås även i den efterföljande promemorian *Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser* (av den 17 augusti 2012).

En möjlig förändring är att prövningen av djurhållande verksamheter inte ska omfatta markanvändning

En möjlig förändring av prövningens omfattning skulle kunna vara att markanvändningen inte omfattas. Det kan gälla spridning av gödsel och annat som gäller växtodling. Det finns regler om miljö-

hänsyn i jordbruket, som genomför bl.a. nitratdirektivet, som tar sikte på det. I dagsläget är det dock vanligt att det även i tillståndet föreskrivs sådana villkor.

Det som är tillstånds- och anmälningspliktigt i IPPC- och IED-direktivet och i miljöbalken är anläggningar för djurhållning. Även i Helsingforskonventionen används begreppet anläggning. Enligt konventionen ska tillståndet beakta hela företagets miljöpåverkan.

Växtodling är inte tillstånds- och anmälningspliktig. Det kan därför tyckas märkligt att det för en anläggning som bedriver djurhållning och växtodling föreskrivs villkor om t.ex. spridning av gödsel och vilken mängd gödsel som får tillföras viss gröda. Ett växtodlingsföretag som gödslar sina marker med gödsel från någon annans djurhållande verksamhet eller handelsgödsel omfattas dock inte av sådana villkor. Det gör inte heller anläggningar för djurhållning som ligger under gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt. De omfattas däremot av de generella reglerna om miljöhänsyn i jordbruket och tillsynsmyndigheten kan förelägga dem att vidta ytterligare försiktighetsåtgärder om sådana krävs, t.ex. om verksamheten påverkar ett vattendrag som inte har god ekologisk status. En begränsning av prövningen till själva djurhållningen innebär således att all växtodling behandlas lika, oavsett om gården även har djurhållning av visst slag och storlek. Att det som ligger utanför djurhållningen inte ska omfattas av själva tillståndsprövningen och anmälan innebär därmed inte att det blir oreglerat. Miljöbalken gäller givetvis fortfarande och en bedömning av vad som krävs enligt de allmänna hänsynsreglerna och reglerna om miljöhänsyn i jordbruket i det enskilda fallet ska göras av verksamhetsutövaren. Vidare ska verksamhetsutövaren bedriva egenkontroll. Tillsynsmyndigheten kan även gripa in med föreläggande om skyddsåtgärder.

Något som kan tala mot en prövning som bara ser till själva djurhållningen är att det inte är i linje med miljöbalkens systematik. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1 s. 168–169) anges att miljöbalken bör skapa förutsättningar för en integrerad tillämpning av miljölagstiftningen sett ur de enskilda verksamhetsutövarnas synvinkel. I princip ska tillstånd för miljöfarlig verksamhet som innebär utsläpp, avfall, kemikalieanvändning m.m. prövas i ett sammanhang. Det framgår av den praxis som redogjorts för ovan att omfattningen av prövningen är vidsträckt. Vidare anges i Helsingforskonventionen att tillståndet ska beakta hela företagets miljöpåverkan. Även av MKB-direktivet framgår att miljöeffekterna

av projektet som helhet ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen. Det innebär dock inte alltid att villkor om markanvändningen kan föreskrivas i tillståndet. För djurhållande verksamheter som saknar mark blir tillståndsprövningen i praktiken en anläggningsprövning. Det förekommer nämligen att det djurhållande företaget inte har någon mark eller att verksamheten är uppdelad i olika bolag. Villkor om markanvändning, såsom spridning av gödsel, kan i sådana fall inte föreskrivas i tillståndet eftersom verksamhetsutövaren saknar rådighet över marken.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen inte någon förändring av prövningens omfattning eftersom det skulle strida mot miljöbalkens systematik. Utredningen vill dock framhålla att prövningen bör ta sikte på lokaliseringen av anläggningen, olägenheter och annan miljöpåverkan som är kopplad till själva anläggningen. De generella föreskrifterna om spridning av gödsel bör i regel vara tillräckliga. Endast när det är motiverat i det enskilda fallet bör villkor även avse spridning och annan markanvändning.

3.7.6 Vilka styrkor och svagheter finns med generella föreskrifter och när kan de vara lämpliga?

Generella föreskrifter finns på jordbruksområdet

På jordbruksområdet finns det generella föreskrifter i relativt stor omfattning. Vilka regler som gäller för hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter har kartlagts i avsnitt 2.3. Det finns även generella föreskrifter om kemikalier och buller, se avsnitt 3.6.2. De generella föreskrifterna gäller alla verksamheter, medan endast djurhållande anläggningar av viss storlek omfattas av individuell prövning.

Styrkor och svagheter med generella föreskrifter

Styrkor med generella föreskrifter

Förutsägbart och enhetligt

Generella föreskrifter innebär att det blir förutsägbart för verksamhetsutövaren vad som kommer att gälla för verksamheten. Verksamhetsutövaren kan i förväg se vad som kommer att krävas

och utifrån det fatta beslut om han eller hon vill gå vidare med sina planer att starta eller utvidga verksamheten. Vidare leder generella föreskrifter till enhetliga regler i de områden som föreskrifterna gäller.

Större räckvidd

Generella föreskrifter har en annan räckvidd än den individuella prövningen eftersom de gäller även andra verksamheter än de som är tillstånds- och anmälningsskyldiga. Det innebär t.ex. att reglerna för spridning i ett område är desamma oavsett om verksamhetsutövaren har djur eller inte och oavsett djurantal. Som exempel kan nämnas att 44 procent av mjölkorna år 2010 fanns på jordbruk som inte omfattas av anmälningsskyldigheten.

Mindre kostnader för prövning

Om generella föreskrifter helt skulle ersätta den individuella prövningen innebär det mindre kostnader för prövning för såväl myndigheter som verksamhetsutövare. Den administrativa bördan för företagen minskar således. Även om prövningen skulle vara kvar, men mer regleras i generella föreskrifter, skulle kostnaderna kunna minskas. Vid den individuella prövningen behöver inte sådant regleras som redan finns i föreskrifterna. Det borde leda till en kortare handläggningstid, såvida inte prövningsmyndigheten anser att högre krav är motiverade i det individuella fallet.

Bättre utnyttjande av befintliga resurser inom miljöskyddsarbetet

Myndighetsresurser som frigörs genom generella föreskrifter kan utnyttjas till annat miljöarbete. Om färre resurser läggs på prövning kan dessa läggas på andra delar av miljöbalken som kan ge mer miljönytta. Det kan t.ex. gälla vägledning.

Kvalitetssäkring vid framtagandet av myndighetsföreskrifter

För föreskrifter som utfärdas av myndigheter är det reglerat hur föreskrifterna ska tas fram. En konsekvensutredning ska göras och föreskrifterna ska remitteras till de som berörs av dem. Det tyder på att reglerna får en annan kvalitet och är bredare belysta än individuella villkor. Det innebär som regel också att mer samhällsekonomisk hänsyn tas vid utformande av föreskrifter än vid individuell prövning.

Snabbare genomslag av nationella miljökrav och EU-lagstiftning

Eftersom rättskraftsregeln ändrats för föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket, så att föreskrifterna bryter igenom tillståndets rättskraft, kommer nationella miljökrav och EU-lagstiftning ges ett snabbare genomslag i svensk rätt.

Inte lika teknikkonserverande som gamla tillstånd

Gamla tillstånd med otidsenliga regler skyddas av tillståndets rättskraft och kraven kan endast skärpas om omprövning sker. Generella föreskrifter hindrar däremot inte tillsynsmyndigheten att skärpa kraven i frågor som inte är reglerade i tillståndet (26 kap. 1 § miljöbalken). Till följd av att rättskraftsregeln ändrats bryter nya föreskrifter framöver igenom tillståndets rättskraft.

Svagheter med generella föreskrifter

Svårt att ställa ändamålsenliga krav

En fördel med individuell prövning är att det finns möjlighet att ställa ändamålsenliga krav i det enskilda ärendet. När det gäller föreskrifter som ska gälla i hela landet kan det vara svårt att ställa krav som är ändamålsenliga och ger ett bra miljö- och hälsoskydd i varje enskilt fall. Som exempel på faktorer som gör det svårt att utforma ändamålsenliga regler kan nämnas risk för förorening av grundvattnet, vad som krävs för att uppnå god status i vattenförekomster och kritiska belastningsgränser för ammoniak, störningar för omgivande bostadsbebyggelse och andra olägenheter samt hänsynskrävande biotoper. Lokala och områdesspecifika föreskrifter kan i större utsträckning än nationella ta hänsyn till lokala och regionala förhållanden, vilket behandlas i avsnitt 2.5. Geografisk indelning kan också tänkas för att få föreskrifterna mer ändamålsenliga. Ytterligare en möjlighet är att vissa föreskrifter endast gäller djurhållning av viss storlek. Om för höga krav ställs i föreskrifterna krävs en undantagsmöjlighet, se nedan. Om för låga krav ställs i föreskrifterna krävs att detta fångas upp i prövningen eller tillsynen.

Undantagsmöjlighet krävs

Det är svårt att klara individuella hänsynstaganden i generella föreskrifter. Vid en individuell prövning kan omständigheterna i varje enskilt fall beaktas. Det innebär att det krävs en möjlighet till undantag från de generella föreskrifterna. IED-direktivet ger möjlighet till undantag med hänsyn till lokala miljöförhållanden och anläggningens tekniska egenskaper, se avsnitt 3.2.2 och 3.3.4 ovan. Att handlägga sådana ärenden kan vara tids- och resurskrävande. Det utgör också en administrativ börda för verksamhetsutövaren att ansöka om undantag.

Sakägare kan inte få sina intressen prövade

Sakägare, t.ex. närboende, kan inte få sina intressen prövade när generella föreskrifter utfärdas. Det kan de däremot vid en individuell prövning.

Rättskraft

En svaghet med generella föreskrifter gentemot tillstånd är skillnader i rättskraft. Även om rättskraftsregeln har ändrats, så att framtida föreskrifter bryter igenom tillstånden, ger tillstånden i praktiken en rättstrygghet bl.a. avseende lokaliseringen av verksamheten. Det kan ha betydelse för viljan att investera och minskar risken för framtida konflikter med närboende.

Resurskrävande

Att ta fram generella föreskrifter är en arbets- och tidskrävande uppgift för regeringen eller myndigheterna och remissinstanserna i samband med att föreskrifterna tas fram.

Områden där generella föreskrifter kan vara lämpliga

Tidigare utredningar och förarbeten om när generella föreskrifter kan vara lämpliga

Miljöbalksutredningen har i sitt huvudbetänkande *Miljöbalken – en skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling* (SOU 1996:103 s. 444 ff.) diskuterat användningen av generella föreskrifter. När det gäller jordbruksverksamheter anser Miljöbalksutredningen att de i stor utsträckning medför likartad miljöpåverkan och är i övrigt till sin karaktär sådan att det bör finnas

ett betydande utrymme att ersätta tillstånds- och anmälningsplikten med generella föreskrifter. Det borde finnas möjlighet till stora resursbesparingar för myndigheterna om generella föreskrifter införs för vissa jordbruksanläggningar.

I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1 s. 342 och del 2 s. 111) anges att ett kriterium för lämpligheten av generella föreskrifter är att det finns ett ganska stort antal anläggningar som föreskriften avser att omfatta. Om det är få anläggningar bör det vanligen vara lämpligt med individuell prövning, inte minst av kostnadsskäl. Ett annat kriterium är att hälso- och miljöskyddet inte får riskera att försämrans. Användning av generella föreskrifter bör kunna komma ifråga i de fall verksamheterna är av likartat slag och påverkan på omgivningen är väl dokumenterad. Det anges vidare att det bör vara möjligt att arbeta med både generella föreskrifter och individuell prövning för en viss bransch. De generella föreskrifterna kan då ta sikte på de väsentliga grundkraven medan den individuella prövningen får ta hänsyn till lokala eller regionala behov.

Naturvårdsverket har i rapporten *Pröva eller inte pröva?* (NV 2004:5353, s. 29) ansett att marginalnyttan av vad en enskild prövning kan åstadkomma ”på toppen” av nyttan från de generella föreskrifterna bör ställas mot kostnaderna för prövningen. Det bör också vägas mot att resurserna kan behövas för tillämpning av andra delar av miljöbalken och då ge större miljönytta. Även om kraven i föreskrifter inte blir lika detaljanpassade som vid prövning kan de vara tillräckligt bra ändå. Krav utöver föreskrifterna kan ställas via ett anmälningsförfarande eller genom tillsyn.

I Examensarbetet *Tillstånd för djurhållning enligt miljöbalken – hur tillämpas de allmänna hänsynsreglerna vid utformning av villkor?* (Jordbruksverkets rapport 2006:28 s. 62) konstateras att anledningen till att standardformuleringar används vid villkorskrivning inte enbart kan förklaras med att det brister i den individuella prövningen. Det kan istället ses som en naturlig följd av att de verksamheter som prövas medför en likartad och förutsebar miljöpåverkan. Den individuella prövningen kan således te sig överflödigt. Enligt författarna är det kanske istället tillräckligt med generella föreskrifter på området.

IED-direktivet ger möjlighet till utökad användning av generella föreskrifter

IED-direktivet ger möjlighet till medlemsländerna att fastställa skyldigheter för anläggningar i form av generella föreskrifter (se avsnitt 3.2.2 ovan).

Industriutsläppsutredningen har i betänkandet *Bättre miljö – minskade utsläpp* (SOU 2011:86, s. 277 ff.) föreslagit en utökad användning av generella föreskrifter för att uppfylla IED-direktivets krav på uppdatering av tillståndsvillkor. Industriutsläppsutredningen anser att generella föreskrifter alltid bör övervägas vid genomförandet av nya BAT-slutsatser. Industriutsläppsutredningen har framhållit stora anläggningar för fjäderfä och svin, som är tillståndspliktiga enligt IED-direktivet, som exempel på sådana verksamheter av likartat slag där generella föreskrifter om BAT-slutsatser är lämpliga.

Miljödepartementet har tagit fram en promemoria om alternativt förslag till genomförande av IED-direktivet. Där föreslås att samtliga BAT-slutsatser ska genomföras som föreskrifter och att slutsatserna som helhet ska återges i föreskrifterna. I dagsläget är det oklart hur BAT-slutsatserna kommer att utformas för djurhållning.

I propositionen *Nya regler för industriutsläpp* (prop. 2012/13:35, s. 26 ff.) föreslås istället att BAT-slutsatserna genomförs i svensk rätt genom föreskrifter i en förordning som regeringen meddelar med stöd av 9 kap. 5 § miljöbalken. Det föreslås även att det, i den utsträckning som det behövs för att åstadkomma precisa och förutsebara rättsligt bindande krav på verksamhetsutövarna, bör framgå av föreskrifterna att de förutsätter en anpassning till förhållandena i det enskilda fallet. Tillståndsmyndigheten bör ha en skyldighet att göra anpassningen och låta den komma till uttryck som villkor i tillståndet (s. 53). Riksdagen antog regeringens förslag och de nya reglerna trädde i kraft den 7 januari 2013 (bet. 2012/13: MJU5, rskr. 2012/13:101).

Användning av generella föreskrifter i andra medlemsstater i EU

Europeiska kommissionen har låtit göra en genomgång av i vilken utsträckning medlemsstaterna använder generella föreskrifter för att genomföra IPPC-direktivet (VITO, AEA and LEIA [2007]

Assessment of the use of general binding rules for the implementation of the IPPC Directive, Draft Final Report). Undersökningen visar att två tredjedelar av medlemsstaterna använder sig av generella föreskrifter. De generella föreskrifterna utgör oftast en minimi-standard och endast ett begränsat antal föreskrifter är direkt bindande för enskilda. De generella föreskrifterna är främst ett stöd för den individuella prövningen på lokal nivå. Medlemsstaterna ansåg att anledningar till att använda generella föreskrifter främst var att det förenklar både prövningen och tillsynen, ökar förutsebarheten och enhetligheten och minskar den administrativa bördan. Anledningar till att inte använda sig av generella föreskrifter var främst att flexibiliteten vid den individuella prövningen minskar samt svårigheter att beakta lokala och anläggningsspecifika förhållanden.

En möjlig utveckling av befintliga generella föreskrifter och allmänna råd

Som framgått ovan anses jordbruksverksamhet vara ett område som lämpar sig för generella föreskrifter och gödselhantering är redan i stor utsträckning reglerad i föreskrifter. Utredningen har konstaterat i avsnitt 3.7.4 att någon ändring av tillstånds- och anmälningsplikten inte bör föreslås. Utredningen föreslår därför områden där de befintliga föreskrifterna och allmänna råden kan utvecklas i syfte att underlätta prövningen och främja lika-behandling i hela landet. Med tanke på att omfattande föreskrifter redan finns har utredningen endast identifierat några få områden där ytterligare generella föreskrifter kan vara lämpliga.

När det gäller olägenheter av djurhållning och gödselhantering skulle det i större utsträckning kunna regleras i föreskrifter på en lokal och regional nivå, t.ex. i närheten av värdefulla naturområden. Däremot lämpar det sig mindre bra att reglera i nationella föreskrifter eftersom det är svårt att utforma ändamålsenliga regler för större geografiska områden. (Se även avsnitt 2.5 om ändamålsenligheten med regleringen av olägenheter.)

IED-direktivet innebär att BAT-slutsatser kommer att utgöra ett mer obligatoriskt underlag för tillståndsprövningen än tidigare. I Sverige kommer BAT-slutsatserna för djurhållning att genomföras som generella föreskrifter i förordningsform (prop. 2012/13:35, bet. 2012/13:MJU5, rskr. 2012/13:101).

Som konstaterats i avsnitt 2.4.1 finns det vissa luckor i reglerna om miljöhänsyn i jordbruket när det gäller rötrest. Utredningen föreslår att dokumentation av bortförel av rötrest, täckning och påfyllning av rötrestbehållare samt nedmyllning och krav på metoder för spridning av rötrest i Blekinge, Skåne och Hallands län bör regleras i föreskrifter, se mer om förslaget i avsnitt 3.8.1 nedan.

Vidare skulle vilka krav som bör ställas på ytor som är hårt belastade av djur kunna anges i allmänna råd till försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken. I tillståndsbesluten är det vanligt att det ställs villkor hur drivningsvägar och ytor där djuren uppehåller sig närmast stallet ska utformas och skötas. Risken för näringsläckage är särskilt stor på dessa ytor. Om ett allmänt råd på området skulle finnas skulle en reglering i enskilda ärenden vara obehövlig i de flesta fall. Räckvidden av ett allmänt råd är även större än tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet, vilket torde ge goda effekter för miljön. Ett allmänt råd tydliggör för den enskilde och tillsynsmyndigheten vad som kan krävas enligt försiktighetsprincipen för att minska miljöpåverkan från ytor som är hårt belastade av djur. Se mer om förslaget i avsnitt 3.8.1 nedan.

3.7.7 Bör miljökonsekvensbeskrivning endast krävas i de fall där det följer av EU-rätten?

Tidigare och pågående utredningar om när miljökonsekvensbeskrivning ska krävas

Miljöbalkskommittén gjorde i delbetänkandet *En effektivare miljöprövning* (SOU 2003:124, s. 83 ff.) en komparativ studie som visade att det i Sverige krävs en fullständig miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet i betydligt fler fall än i många andra länder. Begreppet betydande miljöpåverkan i den svenska lagstiftningen omfattar således störningar av väsentligt lägre dignitet än i andra länder och i direktivet.

Miljöprocessutredningen angav i sitt slutbetänkande *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45, s. 183 f.) att visserligen finns det uppgifter som vid första anblicken synes bekräfta att det görs långt fler miljökonsekvensbeskrivningar i Sverige än i andra länder. Det går dock inte att dra några säkra slutsatser utan att ta del av och analysera bakomliggande förhållanden och andra länders lagstiftning. Enligt Miljöprocessutredningen rör det

sig inte om några större avvikelser i fråga om verksamheter som inte alls inryms i bilaga I och II till MKB-direktivet men som kräver obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning i svensk rätt.

Miljödepartementet har i promemorian *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar* (Ds 2009:65, s. 81 och 92) angett att Sverige kräver miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter eller åtgärder vilka dels inte omfattas av MKB-direktivet, dels inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan, vilket lett till att även dessa har rapporterats till Europeiska kommissionen. Detta har i sin tur medfört att det i Sverige anses upprättas betydligt fler miljökonsekvensbeskrivningar i förhållande till andra länder inom EU. Miljödepartementet har även angett att miljökonsekvensbeskrivningarna i praktiken fått ett mycket större innehåll än vad som kan förmodas krävas enligt 6 kap. 7 § miljöbalken.

Miljöprocessutredningen har haft i uppdrag att föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet och vilka krav som ska ställas på övriga tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter. Miljöprocessutredningens förslag i slutbetänkandet *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45, s. 183 ff.) innebär bl.a. möjligheter att precisera vilka tillståndspliktiga verksamheter som ska omfattas av MKB-direktivets krav. Därigenom kan en överensstämmelse uppnås mellan svensk rätt och EU-rätten i den utsträckning som det anses lämpligt. Utredningen anser att det bör vara möjligt för regeringen att överlåta åt en förvaltningsmyndighet att utarbeta sådana föreskrifter.

Miljödepartementet har i promemorian *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar* (Ds 2009:65) tagit fram kompletteringar till Miljöprocessutredningens förslag. I promemorian föreslås att beslutsunderlaget ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning endast för sådana verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. För övriga verksamheter föreslås att det är tillräckligt att en samrådsredogörelse sammanställs och fogas till ansökan samt att miljöeffekterna och dess konsekvenser redovisas i ansökan (Ds 2009:65 s.80 ff.).

Miljödepartementet har i promemorian tagit fram kriterier för att bedöma miljöpåverkan för olika typer av verksamheter. Miljödepartementet anser att det bör övervägas om en del verksamheter ska flyttas från den obligatoriska bedömningen att de ska antas medföra betydande miljöpåverkan till att genomgå en

prövning från fall till fall. De kriterier som bör ligga till grund för bedömningen av vilka tillståndspliktiga verksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan är bl.a. verksamheter som finns i bilaga I till MKB-direktivet och anläggningar som finns upptagna i bilaga I till IPPC-direktivet. (Ds 2009:65 s. 84)

I promemorian anges vidare att när det gäller kraven i IPPC-direktivet om vad en ansökan ska innehålla överlappar dessa krav i vissa delar de krav som finns i MKB-direktivet om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Miljödepartementet anser att dubbelregleringar ska undvikas. I den översyn som kommer att göras inför ändringarna i förordningen om miljökonsekvensbeskrivning har Miljödepartementet ansett att en IPPC-anläggning, även om den inte finns upptagen på bilaga I till MKB-direktivet, ändå ska ses som en verksamhet som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Härigenom uppfylls de krav om t.ex. redovisning av alternativa platser som krävs enligt IPPC-direktivet, eftersom detta enligt förslaget krävs för verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och som ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. (Ds 2009:65 s. 85)

Efter att promemorian och Miljöprocessutredningens betänkande remissbehandlats har Miljödepartementet tagit fram en ny promemoria *Effektiva identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser* (av den 17 augusti 2012) med nya författningsförslag. Där föreslås att regeringen ska föreskriva om, och i vilken utsträckning, verksamheter och åtgärder alltid ska anses medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att ta fram underlag för regeringens föreskrifter. I de fall där graden av miljöpåverkan inte har avgjorts genom regeringens föreskrifter eller genom att verksamhetsutövaren själv angett att denne avser att tillämpa bestämmelserna för betydande miljöpåverkan, ska frågan om graden av miljöpåverkan bedömas under samrådet. I de fall där verksamheten eller åtgärden inte ska anses medföra en betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren avsluta samrådet genom att säkerställa att synpunkter på prövningsunderlaget tagits in samt sammanställa dessa i en samrådsredogörelse, som även ska innehålla en redogörelse för hur hänsyn har tagits till synpunkterna. För verksamheter som kräver tillstånd ska samrådsredogörelsen tillsammans med samrådsunderlaget och, i de fall där ytterligare underlag behövs, en för verksamheten eller åtgärden avgränsad kompletterande redogörelse för miljökonsekvenserna ges in tillsammans med de övriga handlingar

som krävs enligt 22 kap. miljöbalken. Verksamheter eller åtgärder som ska anses medföra en betydande miljöpåverkan ska genomgå en särskild process för att identifiera, beskriva och bedöma miljökonsekvenserna i enlighet med MKB-direktivet. Processen innebär att samråd genomförs, en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, hänsyn tas till underlagen vid prövningen och information lämnas. Förslagen till ändringar i miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 maj 2013.

En möjlig förändring är att miljökonsekvensbeskrivning endast ska krävas i de fall där det följer av EU-rätten

I svensk rätt är det fastlagt att stora anläggningar för fjäderfä och svin, som omfattas av IPPC- och IED-direktiven, alltid medför en betydande miljöpåverkan (verksamhetskod 1.10). En hänvisning görs till bilaga I till MKB-direktivet (3 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Det är inte helt korrekt eftersom tröskelvärdena skiljer sig åt mellan IPPC-/IED-direktiven och MKB-direktivet. De antal djur som ligger under MKB-direktivets gräns omfattas således egentligen av bilaga II till MKB-direktivet. I enlighet med resonemanget i Miljödepartementets promemoria *Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar* ovan borde IPPC-/IED-verksamhet alltid anses medföra en betydande miljöpåverkan. Ett sådant synsätt innebär att Sverige använder sig av möjligheten att fastställa ett gränsvärde. En hänvisning borde således vid en sådan tillämpning, enligt utredningens mening, även göras till bilaga II till MKB-direktivet i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En annan tillämpning av MKB-direktivet på IPPC-/IED-verksamhet skulle kunna vara att djurhållning av fjäderfä och svin över tröskelvärdena i bilaga I alltid innebär obligatoriskt tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning, medan det för verksamheter under tröskelvärdena i bilaga I ska göras en prövning från fall till fall. Utredningen anser dock att all IPPC-/IED-verksamhet alltid bör anses medföra en betydande miljöpåverkan med följderna att en miljökonsekvensbeskrivning krävs. Utredningen föreslår således inte någon annan förändring än att en hänvisning även görs till bilaga II till MKB-direktivet.

Anläggningar med djurhållning av nötkreatur, hästar och minkar med mer än 400 djurenheter ska alltid antas medföra en betydande

miljöpåverkan (verksamhetskod 1.11) enligt ovan nämnda lagrum. En hänvisning görs till bilaga II till MKB-direktivet. Det anses således att det är fråga om anläggningar för intensiv djuruppfödning och ett gränsvärde har fastställts i svensk rätt. Utredningen anser, utifrån resonemanget i avsnitt 3.7.4 om att olika typer av djurhållning har olika miljöpåverkan t.ex. uppfödning av ungtjurar på stall och mjölkkor, att en prövning från fall till fall bör införas istället. Det pågår dock ett arbete inom Miljödepartementet om när miljökonsekvensbeskrivningar ska krävas. Utredningen anser att detta arbete bör avvaktas och föreslår därför inte någon ändring i dagsläget.

När det gäller anmälningspliktig djurhållning (verksamhetskod 1.20) anses sådan djurhållning inte alltid medföra en betydande miljöpåverkan enligt ovan nämnda lagrum. En hänvisning görs till bilaga II till MKB-direktivet vilket innebär att en bedömning får göras från fall till fall. Utredningen anser att det är rimligt att en bedömning görs från fall till fall för att fånga upp verksamheter som kan leda till betydande miljöpåverkan, med följderna att tillståndsprövning och miljökonsekvensbeskrivning krävs. Exempel på faktorer som ger anledning till en särskild bedömning av detta är om en planerad eller utökad verksamhet med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm riskerar att överskridas. Utredningen anser att miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet endast bör krävas i de fall det finns en betydande miljöpåverkan och verksamhetsutövaren har förelagts att ansöka om tillstånd. I de fall där kommunen bedömt att verksamheten inte medför betydande miljöpåverkan bör någon miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken inte krävas. Det pågående arbetet inom Miljödepartementet om när miljökonsekvensbeskrivningar ska krävas bör dock avvaktas. Utredningen föreslår därför inte någon ändring i dagsläget.

3.7.8 Bör vägledning vid handläggning av tillstånd och anmälan öka?

Ytterligare ett sätt att förkorta prövningsprocessen är att handläggarna får tydlig vägledning i sitt arbete med beredningen av tillstånd och anmälan av djurhållande verksamheter. Det ökar också kompetensen och främjar en enhetlig rättstillämpning. Utredningen anser att de nationella myndigheterna, främst Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten, bör öka sin vägledning vid handläggning av

tillstånd och anmälan. Vägledningen bör ske efter samråd med Naturvårdsverket i frågor av principiell natur och större betydelse. Se mer om utredningens förslag om ökad vägledning nedan i avsnitt 3.8.2.

3.7.9 Bör koncentration av prövningen ske till en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer?

Andra utredningar och förslag till ändring av den statliga regionala förvaltningen och prövningsorganisationen

Den statliga regionala förvaltningen är föremål för en översyn. Ansvarskommittén har i sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) föreslagit att nya större län och landsting bildas. Vidare föreslog Koncentrationsutredningen i rapporten *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28) att verksamhet inom drygt 20 områden koncentreras till sju länsstyrelser. Förvaltningskommittén föreslog i sitt slutbetänkande *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118). bl.a. att statens tillsynsverksamhet koncentreras till länsstyrelsen. Enbart sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens bör framöver utföras av separata tillsynsmyndigheter. Förvaltningskommittén ansåg vidare att det finns skäl att överväga att organisera om länsstyrelsen till betydligt färre myndigheter. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (dir. 2009:62 och 2010:12) hade bl.a. i uppdrag att ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. Utredningen skulle också ge förslag på en ändrad länsindelning i de fall en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell. Utredningen föreslog i betänkandet *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform* (SOU 2012:81) att antalet länsstyrelser ska vara elva stycken och omfatta ett eller flera län enligt följande. För varje område anges sätesort.

Tabell 3.7 Förslag till ny geografisk indelning för länsstyrelserna

Länsstyrelse	Sätesort
Norrbottnens län	Luleå
Västerbottnens län	Umeå
Jämtlands och Västernorrlands län	Östersund
Dalarnas och Gävleborgs län	Falun
Värmlands och Örebro län	Örebro
Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län	Uppsala
Stockholms och Gotlands län	Stockholm
Västra Götalands och Hallands län	Göteborg
Jönköpings och Östergötlands län	Linköping
Kalmar och Kronobergs län	Växjö
Skåne och Blekinge län	Malmö

Sammanläggningen av länsstyrelserna föreslås genomföras den 1 januari 2015.

I Naturvårdsverkets rapport *Handläggningstider för miljöprövning enligt miljöbalken – redovisning av ett regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutats av miljöprövningsdelegationerna* (NV 5880) föreslogs åtgärder för att förkorta handläggningstiderna. Ett förslag som fördes fram av länsstyrelsen själv var ökat samarbete och specialisering inom och mellan olika länsstyrelser och delegationer. Ytterligare ett förslag var hopslagning till större miljöprövningsdelegationer. Naturvårdsverket ansåg att detta kunde vara verksamma åtgärder för att förkorta handläggningstiderna.

Miljöprocessutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande *Miljöprocessen* (SOU 2009:10, s. 265 ff.) att fem stycken självständiga prövningsmyndigheter inrättas och att dessa ska finnas i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö. Miljöprövningsmyndigheternas verksamhetsområden föreslogs överensstämma med vattendistriktet och miljödomstolarnas domkretsar. Dessa myndigheter föreslogs, med undantag för civilrättsliga ersättningsfrågor, pröva alla sådana ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som i dag prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegationer och miljödomstolarna.

Regeringen föreslog i propositionen *Mark- och miljödomstolar* (prop. 2009/10:215, s. 95 ff.) att prövningen av B-verksamheter bör

koncentreras till färre länsstyrelser än i dag. Regeringen föreslog att en sådan koncentration bör ske till sju länsstyrelser, nämligen miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län. Det är de länsstyrelser som föreslogs i Koncentrationsutredningen (Ds 2007:28). Regeringen ansåg att det sammantaget finns klara fördelar med att ha en prövning av B-verksamheter på regional nivå som är knuten till den nuvarande länsstyrelseorganisationen. Regeringen ansåg vidare att vid en samlad bedömning överväger fördelarna med att samla tillståndsprovningen hos ett färre antal miljöprövningsdelegationer än i dag. Vikten av erfarenhetsåterföring mellan tillståndsprovning, tillsyn och annat miljöarbete kommer att vara fortsatt stor. Genom att verksamheten även fortsatt knyts till länsstyrelsen finns möjligheten för gemensam kompetensförsörjning och tjänsterotation. Regeringen ansåg att förändringen kan genomföras utan hinder av Regionsutredningens översyn av den regionala statliga förvaltningen (Fi 2009:07).

Nuvarande ordning med tolv miljöprövningsdelegationer

Förslagen till ändring av prövningsorganisationen mynnade ut i att antalet miljöprövningsdelegationer minskades till tolv stycken. De ska finnas inom länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län (16 § förordningen [2007:825] med länsstyrelseinstruktion). Den nya organisationen trädde i kraft den 1 juni 2012. Se mer om den nya organisationen i avsnitt 3.3.1 ovan.

En möjlig förändring är att provningen av tillstånd till djurhållande verksamhet koncentreras till en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer

Som ovan konstaterats i avsnitt 3.6 finns stora skillnader i tillståndsprovningen mellan länen. Ett sätt att komma till rätta med detta är att koncentrera provningen till en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer. Utredningen bedömer att en koncentration av provningen av djurhållande verksamhet till ett färre antal miljö-

prövningsdelegationer skulle leda till en mer kompetent och effektiv prövning samt en mer enhetlig rättstillämpning. Utredningen anser att det är lämpligt med en koncentration eftersom det rör sig om ett relativt litet antal ärenden per år och anläggningarna är likartade ur ett miljöbelastningsperspektiv för respektive djurslag. Tolkningen av de nya BAT-referensdokumenten kommer troligen att ställa högre krav på prövningen i framtiden. Det rör sig också om små företag, med begränsade administrativa resurser, och det är därför angeläget att prövningen blir så effektiv och transparent som möjligt. Vidare kan en specialisering av miljösak-kunniga göras så att de har erfarenhet av jordbruksverksamhet. Syftet med det är att säkerställa att rätt kompetens finns inom delegationerna och att verksamheterna bedöms på ett enhetligt sätt.

Utredningen anser därför att en koncentration av prövningen av djurhållningsärenden till färre miljöprövningsdelegationer bör ske. Utredningen anser även att en specialisering av miljösak-kunniga bör ske, så att det finns tillgång till miljösak-kunniga med jordbrukskompetens vid de miljöprövningsdelegationer som ska pröva dessa ärenden. Se mer om utredningens förslag i avsnitt 3.8.3 nedan.

3.8 Utredningens förslag

3.8.1 Områden som bör regleras i generella föreskrifter och allmänna råd

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Jordbruksverket ges i uppdrag att ta fram generella föreskrifter om krav på täckning av lagringsbehållare för rötrest. Jordbruksverket bör även ges i uppdrag att ta fram generella föreskrifter om dokumentation vid bortförsl av rötrest samt krav på nedmyllning och metoder för spridning av rötrest i Blekinge, Skåne och Hallands län. Kraven bör gälla rötrest från biogasanläggning där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning.

För att Jordbruksverkets bemyndigande att meddela föreskrifter även ska omfatta biogasanläggningar som finns utanför jordbruksföretag föreslås att ett nytt bemyndigande, grundat på 9 kap. 5 § miljöbalken, införs i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. Utredningen föreslår även att det i 1 §

ska anges med stöd av vilket bemyndigande de olika paragraferna i förordningen har utfärdats. För att föreskrifter om täckning av stallgödsel och rötresten ska omfattas av samma straff föreslår utredningen att en ny punkt införs i 29 kap. 9 § miljöbalken så att även brott mot föreskrifter om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogas-anläggning som en myndighet, efter regeringens bemyndigande, har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § ska leda till böter.

Jordbruksverket bör även ges i uppdrag att ta fram allmänna råd till försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken om ytor som är hårt belastade av djur.

Krav på täckning av lagringsbehållare för rötrest

Utredningen har i avsnitt 2.4.1 identifierat att det finns en lucka i lagstiftningen när det gäller täckning och påfyllning av lagringsbehållare för rötrest. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att ta fram krav på täckning i sina föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Föreskrifter om täckning kan även inrymma hur lagringsbehållare fylls på så att skadorna på täckningen minimeras. I dag finns krav på täckning endast för flytgödsel- och urinbehållare (5 a § nämnda föreskrifter). Kravet gäller i Götaland och Svealands slättbygder (5 d § nämnda föreskrifter).

Genom täckning minskas luftväxlingen ovanför gödselytan och därmed ammoniakavgången. Från en urinbehållare utan täckning kan 40–50 procent av totalkvävet gå förlorat som ammoniak. Rötrest har egenskaper som närmast påminner om urin (högt pH och stor andel ammoniumkväve). Som jämförelse kan nämnas att förlusterna vid lagring av flytgödsel är betydligt mindre, vanligen 5–10 procent. (Jordbruksverkets rapport 2010:10, *Förslag till handlingsprogram för växtnärings- och växthusgasutsläpp till 2016*, bilaga 2, s. 60 ff.)

Det finns olika typer av täckning som kan användas. Bäst effekt har tätslutande överbyggnader såsom tak eller lock. Det finns även olika former av flytande täckning såsom svämtäcke och flytande plastduk. En sänkning av ammoniakavgången kan uppnås på 50 till 90 procent beroende på vilken typ av täckning som används. För urin- och flytgödselbehållare krävs stabilt svämtäcke eller annan täckning som effektivt minskar ammoniakförlusterna. I Jordbruksverkets ovan

nämnda förslag till handlingsprogram för växtnäings- och växthusgasutsläpp föreslogs täckning av rötrest som en del i en alternativ strategi för minskade utsläpp. Det föreslogs att kravet bör avse täckning som är effektivare än svämtäcke och att det bör gälla i hela landet (s. 37 i förslaget och s. 60 ff. i bilaga 2). Utredningen anser att den närmare utformningen av kravet får Jordbruksverket ta ställning till vid framtagandet av föreskrifterna.

Frågan är då om Jordbruksverket är behörig att meddela föreskrifter om lagring av rötrest för biogasanläggningar, särskilt beträffande anläggningar som inte finns på ett jordbruksföretag. En biogasanläggning som i huvudsak rötar stallgödsel, och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning, kan nämligen antingen finnas som en del av jordbruket eller som ett eget bolag.

Utredningen anser att det är lämpligast att placera bemyndigandet till Jordbruksverket i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, eftersom krav på täckning av rötrest är nära förknippat med jordbruksverksamhet. Även om inte alla biogasanläggningar på gårdsnivå finns som en del av jordbruket rötar de stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning. Vidare går rötresten vanligtvis åter till jordbruksverksamhet för att användas som gödselmedel. Utredningen anser således att bemyndigandet till Jordbruksverket bör placeras i förordningen om miljöhänsyn i jordbruket. En sådan subdelegation kan grunda sig på 12 kap. 10 § eller 9 kap. 5 § miljöbalken.

Bemyndigandet i 12 kap. 10 § miljöbalken gäller försiktighetsmått för gödselhantering. Det är varken avgränsat till jordbruk eller till stallgödsel. Bemyndigandet är placerat under mellanrubriken *Miljöhänsyn i jordbruket*. Bemyndigandet grundar sig på den gamla skötsellagen som arbetades in i 12 kap., istället för 9 kap., för att hålla samman de regler som specifikt riktar sig till jordbruk (prop. 1997/98:45, del 2, s. 153). Med tanke på rubriken och historiken kan det anses vara tveksamt om bemyndigandet kan inrymma föreskrifter om täckning av rötrest även utanför jordbruksföretag. Om 12 kap. 10 § ska användas förutsätter det att det förtydligas att bestämmelsen omfattar all gödselhantering, oavsett om det sker inom jordbruket eller inte. Att ordalydelsen i paragrafen i sig inte är begränsad till jordbruk gör att det blir svårare att utforma en ändring av själva paragrafen. Ett annat alternativ är att utvidga mellanrubriken till t.ex. *Miljöhänsyn i jordbruket och därmed förknippad verksamhet*. En sådan utvidgning

riskerar dock att omfatta mer än det som utredningen tar sikte på, nämligen rötresterna från biogasanläggningar. Det kan även nämnas i detta sammanhang att 12 kap. miljöbalken kan komma att upphöra. Strålsäkerhetsutredningen har nämligen föreslagit att nu gällande 12 kap. miljöbalken ska upphöra att gälla och ersättas av materiella regler som rör kärnsäkerhet och strålskydd under en ny rubrik *Strålsäkerhet* (SOU 2011:18). Betänkandet behandlas för närvarande i Regeringskansliet.

Ett annat bemyndigande i miljöbalken som skulle kunna användas är 9 kap. 5 § miljöbalken som gäller i fråga om miljöfarlig verksamhet. Hittills har inte detta bemyndigande använts för förordningen om miljöhänsyn i jordbruket och Jordbruksverkets föreskrifter. 9 kap. 5 § kräver att särskilda skäl föreligger för att regeringen ska få bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter. Det kravet är uppfyllt när det gäller täckning av rötresterna eftersom det är fråga om föreskrifter av teknisk detaljkaraktär (se prop. 1997/98:45, del 2, s. 111). Reglerna föreslås placeras i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring, som grundar sig på bemyndigandet i 12 kap. 10 §. Det finns skillnader mellan bemyndigandena i 9 kap. 5 § och 12 kap. 10 § när det gäller rättskraft och straff. Föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § bryter tillståndets rättskraft. Den nyligen genomförda ändringen i 24 kap. 1 § miljöbalken innebär att även föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § efter den 7 januari 2013 bryter tillståndets rättskraft (prop. 2012/13:35, bet. 2012/13:MJU5, rskr. 2012/13:101). Det kommer således i framtiden inte att vara någon skillnad mellan dessa bemyndiganden vad gäller rättskraften. Däremot är det en skillnad när det gäller straffsanktioner. Överträdelse av föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 9 kap. 5 § leder till böter eller fängelse, medan föreskrifter som regeringen eller Jordbruksverket meddelat med stöd av 12 kap. 10 § endast leder till böter (29 kap. 8 § 4 och 9 § 4 miljöbalken). Föreskrifter som en myndighet meddelat med stöd av 9 kap. 5 § leder däremot inte till något straff. Täckning av flytgödsel är inte sanktionerad med miljöstraffavgift. Föreskrifterna om täckning lämpar sig inte för miljöstraffavgift eftersom olika bedömningar, t.ex. avseende påfyllning, behöver göras för att kunna konstatera om en överträdelse har skett. Utredningen gör bedömningen att straffvärdet är detsamma oavsett om kravet på täckning gäller jordbruksföretag eller andra företag och oavsett om det är fråga om täckning av flytgödsel eller andra organiska

gödselmedel såsom rötrest. En överträdelse innebär samma negativa konsekvenser för miljön och det är av lika stor vikt att kraven på täckning efterlevs, oavsett om det är flytgödsel eller rötrest i behållaren. Dessutom förekommer det ofta att båda gödselmedlen lagras i samma behållare. Vidare kommer föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § att placeras tillsammans med föreskrifter meddelade med stöd av 12 kap. 10 § och eventuellt i samma bestämmelse. Om bemyndigandet i 9 kap. 5 § ska användas krävs således en ändring i straffbestämmelserna.

Med tanke på att det diskuteras om 12 kap. ska upphöra att gälla och flyttas till 9 kap. och att hela 12 kap. historiskt sett har varit begränsat till jordbruk anser utredningen att bemyndigandet i 9 kap. 5 § bör användas. Utredningen föreslår därför att en ny punkt införs i 29 kap. 9 § så att även brott mot en föreskrift om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogasanläggning som en myndighet, efter regeringens bemyndigande, har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § ska leda till böter. På så sätt kommer alla bestämmelser i Jordbruksverkets föreskrifter att sanktioneras på samma sätt. Det krävs även ändringar i förordningen om miljöhänsyn i jordbruket. I 9 § bemyndigas Jordbruksverket att meddela ytterligare föreskrifter om lagring av stallgödsel. Täckning av rötrest kan dock inte alltid falla in under detta bemyndigande. Det behövs således ett nytt bemyndigande. Eftersom olika punkter i straffbestämmelsen blir tillämpliga beroende på vilket bemyndigande som använts anser utredningen att det är lämpligast att placera det nya bemyndigandet i en egen paragraf istället för att utvidga tillämpningsområdet för 9 §. Utredningen föreslår således att en ny paragraf, 9 a §, införs där det anges att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogasanläggning om huvuddelen av materialet består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning. Det gäller oavsett om lagringsbehållaren finns på ett jordbruksföretag eller inte.

Rubriken till författningen lyder *Miljöhänsyn i jordbruket*. Rubriker behöver dock inte vara uttömmande eller exakt ange författningens innehåll (Ds 1998:43, s. 127). Däremot anges i 1 § att förordningen gäller miljöhänsyn i jordbruket enligt 12 kap. miljöbalken. Utredningen föreslår därför att 1 § förordningen om miljöhänsyn ska ändras så att det framgår med stöd av vilket bemyndigande de olika bestämmelserna har meddelats. På så sätt

blir det tydligt vilka bestämmelser som grundar sig på 9 kap. miljöbalken, 12 kap. miljöbalken och regeringens restkompetens. Vid en eventuell överträdelse av Jordbruksverkets föreskrifter blir det således tydligt vilken punkt i straffbestämmelsen 29 kap. 9 § miljöbalken som blir tillämplig.

När det gäller i vilka föreskrifter täckning av rötrestbehållare bör regleras är ett alternativ till Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring att ge ut en separat biogasföreskrift. Som diskuteras i avsnitt 4.8.3 det fråga om en ny bransch där kunskap och erfarenhet fortfarande är under uppbyggnad. Det är därför inte lämpligt att i dagsläget ta fram en helt ny föreskrift om biogas, som tar sikte på att minimera miljöpåverkan från biogasanläggningar såsom utsläpp av växthusgaser. Däremot är det angeläget att redan nu täppa igen luckan avseende täckning av rötrest mot bakgrund av att risken för ammoniakavgång är större från rötrest än från stallgödsel. Som ovan konstateras är det naturligt att placera regler om biogasanläggningar på gårdsnivå tillsammans med reglerna om jordbruksverksamhet.

Krav på dokumentation av bortförel av rötrest

Som konstaterats i avsnitt 2.4.1 finns även en lucka i lagstiftningen när det gäller dokumentation av bortförel av rötrest. Kravet på dokumentation gäller när man för bort stallgödsel eller tar emot stallgödsel och andra organiska gödselmedel (13–14 §§ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2004:62] om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring). Om stallgödsel rötas med annat material, t.ex. vall, i så stor omfattning att rötresten inte längre kan anses falla in under definitionen av stallgödsel, omfattas den inte av reglerna för stallgödsel. Däremot kan rötresten omfattas av reglerna som gäller organiska gödselmedel. För att inte bortförel av rötrest ska kunna falla utanför kravet bör det således i föreskrifterna även finnas krav på dokumentation vid bortförel av andra organiska gödselmedel.

Det finns krav på handelsdokument i reglerna om animaliska biprodukter, men de är inte tillräckliga för att tillgodose syftet med dokumentationen, nämligen att se hur mycket fosfor som tillförs gårdens areal. Se mer om reglerna om handelsdokument i avsnitt 2.7.3.

Jordbruksverket har bemyndigande att föreskriva om detta i 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket. Dokumentation av bortförsel av rötrest är ett försiktighetsmått för gödselhantering när det gäller spridning av gödsel. Dokumentationen får ses som en förutsättning för att reglerna om begränsning av vilken mängd gödsel som får tillföras ska kunna följas. Utredningen anser att begreppet spridning får tolkas i vid bemärkelse och omfattar således även begränsning av den mängd gödsel som får tillföras och transport.

En överträdelse av kravet på dokumentation i 13 eller 14 §§ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring leder till miljöstraffavgift. Det framgår av 5 kap. 3 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter. Som en konsekvens av att Jordbruksverkets föreskrifter utvidgas till att även omfatta rötrest bör förordningen ändras på samma sätt.

Krav på nedmyllning och metoder för spridning av rötrest

Ytterligare luckor i lagstiftningen finns beträffande rötrest i de särskilda reglerna om nedmyllning och metoder för spridning i Blekinge, Skåne och Hallands län, vilket har konstaterats i avsnitt 2.4.1.

I dag finns krav på att nedmyllning ska ske inom fyra timmar vid spridning av stallgödsel på obevuxen mark i Blekinge, Skåne och Hallands län. I detta område finns det även krav på metoder för spridning av flytgödsel i växande gröda, t.ex. bandspridningsteknik och myllningsaggregat. Flytgödsel definieras som pumpbar stallgödsel och omfattar således inte alltid rötrest. (1, 27–28 §§ Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2004:62] om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring)

Risken för ammoniakavgång är större från rötrest än från stallgödsel. Ammoniakförlusterna är som störst direkt efter spridning. Ammoniakavgången kan minskas genom val av spridningsteknik. Myllning och snabb nedbrukning är det effektivaste sättet att minska ammoniakavgången i samband med spridning. Det kan sänka ammoniakförlusterna med upp till 90 procent. (Jordbruksverkets rapport 2010:10, *Förslag till handlingsprogram för växtnäring- och växthusgasutsläpp till 2016*, s. 34 och bilaga 2, s. 65 ff. och 73 ff.)

Eftersom särskilda krav ställs på nedmyllning av stallgödsel och metoder för spridning av flytgödsel i Blekinge, Skåne och Hallands

län är det logiskt att reglerna även gäller vid spridning av rötrest. Detta gäller särskilt med tanke på att risken för ammoniakavgång är större än vid spridning av rötrest än örötad stallgödsel. Utredningen förslår därför att Jordbruksverket ges i uppdrag att justera luckan i sina föreskrifter.

Krav på nedmyllning och metoder för spridning av rötrest utgör försiktighetsmått vid spridning av gödsel och Jordbruksverket har således bemyndigade att meddela sådana krav enligt 10 § förordningen om miljöhänsyn i jordbruket. Vidare har Naturvårdsverket bemyndigande att meddela föreskrifter om användning av avloppsslam i jordbruk (47 § 8 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Naturvårdsverket har även ett regeringsuppdrag avseende hållbar återföring av fosfor (regeringsbeslut 1:9, M2012/317/Ke). I uppdraget ingår bl.a. att utarbeta och föreslå krav på kvalitet för att möjliggöra spridning av olika fraktioner såsom slam och andra röt- och kompostrester samt gödsel och urin till olika markområden, se avsnitt 2.4.1. Frågan är därmed vilken myndighet som bör utfärda föreskrifter om nedmyllning av och spridningsmetoder för rötrester, där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning. Beroende på vilka ytterligare material som rötas kan rötresten allt mer komma att likna avloppsslam istället för flytgödsel. Det är viktigt att reglerna om spridning av slam och de allmänna reglerna om gödselspridning stämmer överens. Utredningen anser att rötrest från biogasproduktion på gårdsnivå bör regleras på samma sätt som spridning av flytgödsel. Jordbruksverkets bemyndigande specificerar att föreskrifter om spridning ska meddelas efter samråd med Naturvårdsverket. På så sätt säkras att erforderlig hänsyn tas till de aspekter som rör avloppsslam och att reglerna överensstämmer med dem.

Allmänna råd om ytor som är hårt belastade av djur

Utredningen anser att Jordbruksverket även bör ges i uppdrag att ta fram allmänna råd till försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken om drivningsvägar och andra ytor som är hårt belastade av djur.

Utredningens beslutsgenomgång visar att det är vanligt att det i villkor föreskrivs följande.

- Ytor där djur uppehåller sig närmast stallbyggnaderna ska hårdgöras med betong eller motsvarande. Ytorna ska förses med stödkant så att all gödsel kan samlas upp.
- Drivningsvägar ska utformas och skötas så att föroreningar av yt- och grundvatten begränsas.
- På betesfällor får den sammanlagda markytan utan vegetation uppgå till högst ett hektar.

Risken för näringsläckage är särskilt stor på ytor utan vegetation och belastningen blir stor på ytor där djur uppehåller sig. När det gäller miljöpåverkan från hästhållning visar en rapport från Sveriges lantbruksuniversitet att mer fosfor ackumulerades i jorden i en hästhage jämfört med ett fält med växtodling. I rapporten ges några råd om hur fosforläckage från hästagar kan minska, bl.a. genom att ta bort gödsel från hagen, begränsa utfodring i hagen vintertid, tillföra material vid utfodringsplatsen som binder fosfor i jorden och använda fosforfilter för att ta hand om fosfor i dräneringsvattnet. (*Impact of horse grazing and feeding on phosphorus concentrations in soil and drainage water. Soil Use and Management*, september 2011.)

Utredningen har noterat att det på djurskyddsområdet redan finns krav på växttäckning vid betning av nötkreatur. I 2 kap. 28 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2010:15) om djurhållning inom lantbruket m.m. anges att djurbeläggningen på betesmarken inte får vara högre än att ett växttäckning bibehålls på minst 80 procent av arealen i den aktuella betesfällan. I allmänna råd till bestämmelsen anges att djurtätheten normalt inte bör överstiga vissa genomsnittsvärden. Som nämnts i avsnitt 2.4.1 finns även krav på att markytor som är hårt belastade av hästar ska vara dränerade eller naturligt ha motsvarande egenskaper. För djurhållning inom lantbruket gäller liknande regler, men då anges även som alternativ att markytor är hårdgjorda. (5 kap. 5 § Djurskyddsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd [DFS 2007:6] om hästhållning och 1 kap. 34 § Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd [SJVFS 2010:15] om djurhållning inom lantbruket m.m.)

Utredningen anser att det är lämpligt att ta fram allmänna råd om hur de allmänna hänsynsreglerna kan uppfyllas när det gäller ytor som är hårt belastade av djur. Det är svårt att ta fram generella föreskrifter, som tar sikte på att minska växtnäringsförluster och jorderosion, och få dem ändamålsenliga i hela landet för samtliga typer av djurhållning.

Om allmänna råd om ytor som är hårt belastade av djur finns skulle en reglering i enskilda ärenden vara obehövlig i de flesta fall. Allmänna råd utgör en bra hjälp för den enskilde och tillsynsmyndigheten om hur försiktighetsprincipen kan uppfyllas. De är inte bindande för allmänheten och myndigheter utan anger endast hur man kan eller bör handla för att minska miljöpåverkan från ytor som är hårt belastade av djur. Trots att de inte är bindande kan de ändå i mycket hög grad styra utvecklingen (Ds 1998:43, s. 34). Allmänna råd till försiktighetsprincipen är inte begränsade till tillstånd- eller anmälningspliktig verksamhet. De är inte heller begränsade till jordbruksföretag utan täcker in all djurhållning. Räckvidden är således större än bindande villkor i enskilda ärenden, vilket torde leda till positiva effekter för miljön. Utredningen anser att den närmare utformningen av råden får Jordbruksverket ta ställning till. Vid arbetet med att ta fram dessa bör reglerna på djurskyddsområdet uppmärksammas.

Jordbruksverket behöver inget särskilt bemyndigande för att besluta om allmänna råd på sitt område (prop. 1983/84:119 s. 24).

3.8.2 Ökad vägledning vid handläggning av tillstånd och anmälan

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten bör ges i uppdrag att öka sin vägledning vid handläggning av tillstånd till och anmälan av djurhållande verksamheter. Vägledningen bör ske efter samråd med Naturvårdsverket i frågor av principiell natur och större betydelse.

Utredningen anser att de nationella myndigheternas vägledning vid handläggning av tillstånd till och anmälan av djurhållande verksamheter bör öka. Som nämnts ovan i avsnitt 3.7.8 anser utredningen att ett effektivt sätt att förkorta prövningsprocessen, öka kompetensen hos handläggare och främja en enhetlig rättstillämpning är att handläggarna får tydlig vägledning i sitt arbete.

Det är inte fråga om vägledning i enskilda ärenden utan vägledningen ska ske på en generell nivå. Det kan exempelvis ske genom att faktaunderlag inom olika områden tas fram. Ett område som skulle kunna lämpa sig för ytterligare vägledning kan vara

punktutsläpp från djuranläggningar, t.ex. när det gäller ammoniak. I Naturvårdsverkets rapport *Handläggningstider för miljöprövning enligt miljöbalken – redovisning av ett regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutats av miljöprövningsdelegationerna* (NV 5880, s. 30 ff.) ansågs att branschspecifik vägledning av typen faktablad kan leda till kortare handläggningstider. Faktablad är något som Naturvårdsverket tidigare använt i sin vägledning. De innehåller snabb och lättillgänglig information om en verksamhet, process, sakfråga eller metod. De nationella myndigheterna skulle även kunna främja erfarenhetsutbyte mellan handläggare genom att hålla i årliga träffar för att diskutera aktuella frågor. Det är en form av kompetensutvecklingen för handläggarna och blir en tydlig kanal att föra ut nyheter inom EU, nationell lagstiftning, vägledande domar m.m. En viktig uppgift vid vägledningen är också att poängtera vikten av individuellt anpassade villkor för att åstadkomma största möjliga miljönytta. Vägledningen skulle även kunna bestå i insatser mot de konsulter som tar fram miljökonsekvensbeskrivningar, i syfte att tillräckligt underlag kan lämnas direkt vid ansökan och att behovet av kompletteringar minimeras.

Det har tidigare varit otydligt vilken myndighet som har varit ansvarig för vägledning vid handläggning av tillstånd och anmälan. I den nya miljötillsynsförordningen anges att Jordbruksverket har ansvar för tillsynsvägledning i frågor om djurhållande verksamheter. Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. inom sitt ansvarsområde, vattenskyddsområden och skydd av grundvatten. Naturvårdsverket ska ge tillsynsvägledning på de områden där inte någon annan myndighet är utpekad. (3 kap. 2, 5 och 13 §§ miljötillsynsförordningen.) En del i tillsynsvägledningen är att ge råd och stöd om hur man tillämpar regler utfärdade med stöd av miljöbalken i tillsynsarbetet. Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har dessutom ett ansvar inom miljömålssystemet inom sina verksamhetsområden och ska verka för att målen inom miljömålssystemet nås. Naturvårdsverket ska vidare särskilt ansvara för den centrala tillsynsvägledningen. Detta framgår av förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk, förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten och förordningen (2009:1476) med instruktion för Naturvårdsverket. Detta ansvar bör omfatta ett

vägledningsansvar utöver det specifika ansvaret för tillsynsvägledning.

Det är således främst Jordbruksverket som bör utöka sin vägledning, men även Havs- och vattenmyndigheten har ett vägledningsansvar. En samverkan mellan dessa myndigheter är en förutsättning för en bra vägledning. Vägledningen bör ske efter samråd med Naturvårdsverket i frågor av principiell natur och större betydelse.

3.8.3 Koncentration av prövningen av tillstånd till djurhållande verksamhet

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att prövningen av tillstånd till djurhållande verksamhet koncentreras till fyra miljöprövningsdelegationer, nämligen delegationerna vid länsstyrelserna i Skåne, Östergötlands, Västra Götalands och Dalarnas län. 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 koncentreras till dessa delegationer.

Utredningen anser även att en specialisering av miljösakkunniga bör ske, så att det finns tillgång till miljösakkunniga med jordbrukskompetens vid de fyra miljöprövningsdelegationerna.

Utredningen föreslår vidare att ett återrapporteringskrav avseende handläggningstider för de ärenden som koncentreras ska införas i regleringsbrevet för länsstyrelsen. En utvärdering av den föreslagna koncentrationen bör göras efter fem år, då även BAT-slutsatsernas effekt kan utvärderas.

Behovet av koncentration och vilka ärenden som bör koncentreras

Utredningens genomgång av tillståndsbeslut för djurhållande verksamhet från miljöprövningsdelegationer, i avsnitt 3.6.2, har visat att det finns stora skillnader i tillståndsprövningen mellan länen. Ett sätt att komma till rätta med detta är, som konstateras i avsnitt 3.7.9, att koncentrera prövningen till en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer. Det är ett relativt litet antal ärenden som rör djurhållande verksamheter per år. Det rör sig om cirka 30

ärenden. Det kan därför vara svårt att upprätthålla erfarenhet och kompetens vid miljöprövningsdelegationerna av denna ärendetyp, även efter minskningen av antalet delegationer till tolv stycken. En koncentration av ärenden om djurhållande verksamheter skulle innebära en mer effektiv prövning, eftersom erfarenheten av denna ärendetyp skulle öka hos miljöprövningsdelegationen. Det skulle antagligen även leda till kortare handläggningstider. Det ger också bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning. Anläggningar för djurhållande verksamheter är lämpade för en koncentration av prövningen eftersom de är tämligen likartade ur ett miljöbelastningsperspektiv för respektive djurslag. Hanteringen av stallgödsel är reglerad i generella föreskrifter när det gäller bl.a. lagring. Det svenska genomförandet av IED-direktivet innebär att BAT-slutsatser om djurhållande verksamhet genomförs i generella föreskrifter på förordningsnivå. Tolkningen av de nya BAT-referensdokumenten kommer troligen att ställa högre krav på prövningen i framtiden.

En koncentration behöver inte leda till att kompetensen beträffande djurhållande verksamheter försvinner från övriga länsstyrelser. Länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs har fortsättningsvis även ansvar för tillsynsvägledning och tillsyn, om tillsynen inte har delegerats. Vidare är det den länsstyrelsen som håller i samrådsprocessen. Länsstyrelsen kommer också att vara remissinstans i tillståndsärendena. Länsstyrelsen kan bidra med värdefull lokalkännedom om natur- och kulturhänsyn som behöver tas vid lokaliseringen i samband med samrådet. Det kan t.ex. gälla riksintressen och Natura 2000-områden. Det är således endast beslutsfunktionen som koncentreras. Föredraganden på miljöprövningsdelegationen behöver ett bra underlag i form av bl.a. miljökonsekvensbeskrivning för att ärendet ska kunna gå att hantera. Dessutom är det möjligt att den länsstyrelse där miljöprövningsdelegationen finns lägger ut beredningen av ärenden på länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs.

Koncentrationen bör avse ärenden om tillstånd till djurhållning (verksamhetskod 1.10 och 1.11 i förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Även ärenden om tillstånd till biogasanläggning, där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning (som ingår i verksamhetskod 40.10), bör koncentreras. Anledningen till det är att sådana biogas-

anläggningar har en stark koppling till djurhållande verksamhet och kan ofta ses som en del av en gödselvårdsanläggning.

Det kan ifrågasättas varför just ärenden om djurhållning ska särbehandlas. Ett motiv är, förutom likheten i miljöbelastning samt den stora omfattningen av generella föreskrifter, att det rör små företag med begränsade administrativa resurser och det är därför angeläget att prövningen blir så effektiv och förutsägbar som möjligt. Vidare har utredningen endast i uppdrag att lämna förslag avseende prövning av djurhållande verksamhet. Det kan hända att det även finns andra ärendetyper som är lämpliga att koncentrera till en eller ett fåtal miljöprövningsdelegationer, med det ligger utanför utredningens uppdrag. Det har framförts till utredningen att det inte är lämpligt att jordbruksverksamhet särbehandlas i prövningssystemet. Utredningen vill dock betona att det är viktigt att se på systemet ur den sökandes perspektiv. För denne spelar det ingen roll att systemet skiljer sig åt mellan olika verksamheter. Den sökande kommer liksom tidigare inledningsvis att vända sig till länsstyrelsen i det län där verksamheten är lokaliserad för samråd. Som ovan konstaterats är det endast beslutsfunktionen som koncentreras.

Ett flertal genomgångar har gjorts av handläggningen av tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vilka pekar på samma brister som utredningen har funnit i form av bristande individuell utformning av villkor och långa handläggningstider. Sedan miljöprövningsdelegationernas tillkomst har de generella föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket blivit mer omfattande, vilket innebär att de generella föreskrifterna numera i högre utsträckning reglerar sådant som tidigare reglerades som villkor i tillståndsbeslut. Utredningens beslutsgenomgång visar att den praxis som har utvecklats beträffande utformning av besluten innebär att mycket regleras likartat inom länet men olika mellan länen. För att bryta detta mönster är det viktigt med rätt kompetens och att prövningen koncentreras för att därigenom uppnå likabehandling vid prövningen. Det är också viktigt att stödet från de nationella myndigheterna ökar, vilket föreslås i avsnitt 3.8.2.

En koncentration av tillståndsprövningen kan även bidra till att uppnå regeringens mål att förenkla för företagen genom att minska andelen företagare som upplever regler som ett tillväxthinder samt minska de administrativa kostnaderna och handläggningstiderna på länsstyrelserna (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 24, s. 60).

Antal och lokalisering av miljöprövningsdelegationer

När det gäller frågan hur många miljöprövningsdelegationer som är lämpliga är utredningens mening att den nya organisationen med tolv delegationer inte kommer innebära några större förbättringar avseende prövningen av djurhållande verksamheter. Utredningen har i sin beslutsgenomgång tittat på åtta delegationer och genomgången visar brister i likformigheten mellan dessa län. Av de åtta delegationer som ingått i genomgången är fem kvar efter den nya organisationsförändringen. Det är de fem delegationerna i de stora jordbrukslänen Skåne, Halland, Västra Götaland, Kalmar och Östergötland. Även Miljöprocessutredningen och regeringen har tidigare ansett att tolv delegationer är för många och föreslagit fem respektive sju stycken. Utredningen anser inte att den nyligen genomförda koncentrationen bör hindra att ytterligare förändringar genomförs. Utredningen anser att det är lämpligt med en viss fördelning av miljöprövningsdelegationer över landet. En koncentration till en enda miljöprövningsdelegation skulle bli sårbar. Dessutom bör prövningsmyndigheterna finnas i olika delar av landet eftersom klimatförhållandena är olika i landet.

Vilka länsstyrelser som bör pröva tillstånd till djurhållning samt tillstånd till biogasanläggning, där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning, kan bedömas ur flera olika perspektiv. En utgångspunkt kan vara att det bör finnas en sådan miljöprövningsdelegation inom varje mark- och miljödomstols domkrets. Av dagens tolv miljöprövningsdelegationer finns, inom domkretsarna för mark- och miljödomstolarna, fyra stycken inom Nacka tingsrätt, två inom Umeå tingsrätt, två inom Vänersborgs tingsrätt, tre inom Växjö tingsrätt samt en inom Östersunds tingsrätt. Ett annat alternativ kan vara att de länsstyrelser som även är vattenmyndigheter med ansvar för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön i sitt distrikt kan vara möjliga för koncentration av tillståndsprövningen. Samtliga dessa länsstyrelser, förutom länsstyrelsen i Västmanlands län, har även miljöprövningsdelegation. Ytterligare ett alternativ är att utgå från rapporten *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28) där sju länsstyrelser föreslogs vara ansvarig länsstyrelse inom sitt geografiska område. De ansågs vara de som, i jämförelse med övriga länsstyrelser i området, hade den mest omfattande verksamheten. Det bakomliggande antagandet var att ju större länsstyrelsen är, desto större är dess förutsättningar att använda

och, i den utsträckning det behövs, komplettera befintlig kompetens till de koncentrerade verksamheterna (s. 13). Slutligen har Utredningen om den statliga regionala förvaltningen nyligen gjort en översyn av statlig regional förvaltning och gett förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig i betänkandet SOU 2012:81. Där föreslås att antalet länsstyrelser ska vara elva stycken och omfatta ett eller flera län, se avsnitt 3.7.9.

Vid övervägandena om vilka och hur många länsstyrelser som bör pröva de berörda tillståndsärendena har en utgångspunkt varit att länsstyrelsen har en miljöprövningsdelegation samt är en länsstyrelse dit ärenden av förvaltningskaraktär har koncentrerats. Detta förhållande sammanfaller för sex länsstyrelser, nämligen länsstyrelserna i Norrbottens, Dalarnas, Västra Götalands, Skåne, Östergötlands och Stockholms län. Frågan är då om det är ett lämpligt antal sett i förhållande till antalet ärenden. Två av länen, Norrbottens och Stockholms län, har ingen stor verksamhet inom jordbruksområdet. Det rör sig om endast cirka 30 ärenden avseende djurhållning per år i hela landet och när det gäller biogasanläggning på gårdsnivå prövas de oftast i samband med djurhållningen. Det ter sig därför som effektivare att samla prövningen till endast fyra länsstyrelser med tanke på att det rör sig relativt få ärenden per år. Förslaget handlar endast om koncentration av prövningen och länsstyrelsen har möjlighet att bereda ärendet på den egna länsstyrelsen eller anlita annan länsstyrelse enligt överenskomelse (22 § förordningen [2011:1237] om miljöprövningsdelegationer).

Med ambitionen att koncentrera tillståndsprövningen till väsentligt färre länsstyrelser kan ett förslag se ut som nedan:

Tabell 3.8 Förslag på prövningsområden och ansvarig länsstyrelse

Område	Ingående län	Ansvarig länsstyrelse
Syd	Skåne, Blekinge, Kalmar, Kronoberg	Skåne
Öst	Gotland, Stockholm, Södermanland, Uppsala, Östergötland, Jönköping, Västmanland	Östergötland
Väst	Halland, Västra Götaland, Värmland, Örebro	Västra Götaland
Nord	Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Gävleborg, Dalarna	Dalarna

Inom de län som är markerade med kursiv stil är länsstyrelsen vattenmyndighet.

Djurhållning i de olika områdena framgår av nedanstående tabell. (Tabellen bygger på utredningens bearbetning av uppgifter i tabell 6.4, 6.13 och 6.16 i Jordbruksstatistisk årsbok 2012.)

Tabell 3.9 Andel i procent av olika djur inom respektive område

	Kor för mjölk och kött	Slaktsvin	Höns (> 20 v) och slaktkycklingar
Syd	30	35	54
Öst	28	23	26
Väst	28	38	18
Nord	14	4	2

Med denna områdesindelning uppnås relativt god balans avseende djurhållning inom områdena Syd, Öst och Väst medan Nord har väsentligt lägre andel av djuren. Eftersom de geografiska förhållandena skiljer sig gentemot de övriga är det ändå motiverat att ha en miljödelegation med dessa uppgifter inom området.

Samtliga föreslagna länsstyrelser är koncentrationslänsstyrelser och föreslås finnas kvar i förslaget av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. En länsstyrelse är dessutom vattenmyndighet (Länsstyrelsen i Västra Götalands län), men samtliga har vattenmyndighet inom sitt område. För mark- och Miljödomstolarna kommer tre mark- och miljödomstolar (vid Nacka tingsrätt, Växjö tingsrätt och Vänersborgs tingsrätt) att pröva överklaganden, medan den måltypen försvinner från mark- och miljödomstolarna vid Umeå tingsrätt och Östersunds tingsrätt. Eftersom antalet tillståndsärenden totalt uppgår till cirka 30 stycken per år och få av dessa ärenden överklagas kommer det inte att bli någon nämnvärd förändring för mark- och miljödomstolarna.

Det kan tyckas vara motsägelsefullt att en koncentration föreslås från tolv till fyra miljöprövningsdelegationer i relation till att anmälningsärenden prövas av kommunerna, som är 290 till antalet. Utredningen vill dock betona att handläggningen av tillstånds- och anmälningsärenden skiljer sig åt i form av bl.a. kostnad, handläggningstider och rättskraft. Utredningen anser därför att man måste

kunna ställa olika krav på de olika processerna. I de fall staten har bedömt att tillståndsplikt krävs, med allt vad det innebär, måste den enskilde kunna förvänta sig en rimlig handläggningstid till en rimlig kostnad och att likartade verksamheter bedöms lika i hela landet.

Specialisering av miljöskunniga

Utredningen föreslår vidare att en specialisering av miljöskunniga bör ske, så att det finns tillgång till miljöskunniga med jordbrukskompetens vid de fyra miljöprövningsdelegationerna. Det finns en tendens inom länsstyrelsen att bredda handläggares arbetsuppgifter till att avse flera olika typer av miljöfarliga verksamheter, för att öka flexibiliteten och minska sårbarheten inom organisationen. Kompetensen inom jordbruksområdet riskerar därför att på sikt minska på handläggarnivå inom miljöprövningsområdet. Även inom miljöprövningsdelegationen är det inte givet att ordföranden eller den sakkunnige besitter sådan kunskap. Syftet med ett system med specialiserade sakkunniga är att säkerställa att rätt kompetens finns inom delegationerna, vilket krävs för att kunna göra en bedömning av vilka villkor som behöver ställas utöver de generella föreskrifterna i det individuella fallet. Det ger också ökade förutsättningar att verksamheterna bedöms på ett enhetligt sätt över hela landet. En specialisering av sakkunniga kan införas separat, oberoende av om koncentration till färre miljöprövningsdelegationer görs eller inte.

Krav på återrapportering och utvärdering

Utredningen föreslår slutligen att ett återrapporteringskrav avseende handläggningstider för de ärenden som koncentreras ska finnas i regleringsbrevet för berörda länsstyrelser. Handläggningstider för prövning av samtliga miljöfarliga verksamheter redovisas redan i länsstyrelsernas årsredovisning. Utredningen anser att det är värdefullt att se i vilken utsträckning den föreslagna koncentrationen får effekter för handläggningstiden. Vidare bör en utvärdering av den föreslagna koncentrationen göras efter fem år, då även BAT-slutsatsernas införande kan utvärderas. Utredningen

anser att det vid utvärderingen även lämpligen kan övervägas om koncentration bör ske inom ytterligare verksamhetsområden.

3.8.4 Ändrad hänvisning till MKB-direktivet i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Utredningens förslag: I bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd borde en hänvisning även göras till bilaga II till MKB-direktivet för tillståndspliktig djurhållning av fjäderfä och svin (verksamhetskod 1.10).

Som konstaterats ovan skiljer sig tröskelvärdena åt mellan IPPC- och IED-direktiven samt MKB-direktivet. De antal djur som ligger under MKB-direktivets gräns omfattas således egentligen av bilaga II, och inte bilaga I, till MKB-direktivet.

I bilaga II till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaten själv får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras och tillstånd ska krävas. Projekt som omfattas av bilaga I antas däremot alltid kan medföra en betydande miljöpåverkan med följderna att en miljökonsekvensbedömning ska göras och tillstånd krävas.

En hänvisning bör därför rätteligen göras till bilaga II till MKB-direktivet (EU-kod 85/337-2) för djurhållning på IPPC-/IED-nivån (verksamhetskod 1.10) i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I samband med genomförandet av IED-direktivet kommer troligen bestämmelser om prövning och vad som är tillstånds- och anmälningspliktigt i bilagan brytas ut ur förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och läggs i en helt ny förordning om miljöprövning. Ändring av hänvisningen får i sådana fall göras i den nya förordningen.

3.9 Konsekvenser

Vilka krav som ställs på konsekvensbeskrivningen, hur den är upplagd och vad som avses med småföretag framgår i avsnitt 2.8.

I detta kapitel föreslår utredningen följande:

- ta fram föreskrifter om krav på täckning av lagringsbehållare för rötrest, dokumentation vid bortförsl av rötrest, nedmyllning och metoder för spridning av rötrest samt allmänna råd om ytor som är hårt belastade av djur,
- öka vägledningen vid handläggning av tillstånd och anmälan av djurhållande verksamheter,
- koncentrera prövningen av tillstånd till djurhållande verksamheter och biogasanläggning på gårdsnivå till miljöprövningsdelegationerna vid länsstyrelserna i Skåne, Östergötlands, Västra Götalands och Dalarnas län, där det ska finnas tillgång till miljöskunniga med jordbrukskompetens, och
- ändra hänvisningen till MKB-direktivet för djurhållning av tillståndspliktiga anläggningar för fjäderfä och svin.

De förslag som kan leda till nya eller ändrade regler är förslagen om att Jordbruksverket bör ta fram föreskrifter om rötrest, koncentration av prövningen och ändrad hänvisning till MKB-direktivet.

Beträffande rötrest har utredningen funnit luckor i dagens regelverk eftersom rötrest inte alltid faller in under definitionen för stallgödsel. Risken för ammoniakavgång är större från rötrest än stallgödsel. Det är därför angeläget att rötrest omfattas av samma regler som stallgödsel när det gäller täckning av lagringsbehållare, dokumentation vid bortförsl, nedmyllning och metoder för spridning. Alternativa lösningar är att dessa krav istället regleras i tillstånd, föreläggande efter anmälan eller vid tillsyn. En reglering i föreskrifter ökar likabehandlingen och säkerställer att kraven gäller för alla berörda verksamheter. Om någon reglering inte kommer till stånd är det inte givet att ammoniakavgången från rötrest begränsas för alla berörda verksamheter. För att Jordbruksverkets bemyndigande att meddela föreskrifter även ska omfatta biogasanläggningar som finns utanför jordbruksföretag föreslås att ett nytt bemyndigande, grundat på 9 kap. 5 § miljöbalken, införs i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket. För att

föreskrifter om täckning av stallgödsel och rötresten ska omfattas av samma straff föreslår utredningen att en ny punkt införs i 29 kap. 9 § miljöbalken så att även brott mot föreskrifter om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogasanläggning som en myndighet, efter regeringens bemyndigande, har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § ska leda till böter. Om någon ändring inte görs får det effekten att överträdelse av regler om lagring av rötresten och stallgödsel leder till olika straff. Det förkommer ofta att rötresten och flytgödsel lagras i samma behållare. Ett alternativt förslag är att utvidga tillämpningsområdet för bemyndigandet i 12 kap. 10 §. Föreskrifter med stöd av det bemyndigandet är redan sanktionerade med böter. Ett annat alternativ är att införa miljöstraffavgifter istället, men det är inte lämpligt för föreskrifter om täckning. Alternativen behandlas i avsnitt 3.8.1. När det gäller tidpunkten för ett ikraftträdande av Jordbruksverkets föreskrifter är det beroende av att ändringarna i miljöbalken och förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket har gjorts. Utredningen föreslår att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2014. Information om eventuella ändrade regler behöver ske genom uppdatering av befintligt informationsmaterial, men det finns inte behov av särskilda informationsinsatser.

Utredningens genomgång av tillståndsbeslut för djurhållande verksamhet från miljöprövningsdelegationer, i avsnitt 3.6.2, har visat att det finns stora skillnader i tillståndsprövningen mellan länen. Ett sätt att komma till rätta med detta är att koncentrera prövningen till fyra miljöprövningsdelegationer och att det ska finnas tillgång till miljöskunniga med jordbrukskompetens. I avsnitt 3.7 om möjliga teoretiska förändringar diskuteras alternativa lösningar för att få en likabehandling i hela landet och för att korta handläggningstiderna. Ett sätt att korta handläggningstiderna är att miljökonsekvensbeskrivning endast ska krävas i de fall där det följer av EU-rätten. Utredningen föreslår dock inte någon förändring i dagsläget eftersom det pågående arbetet inom Miljödepartementet om när miljökonsekvensbeskrivningar ska krävas bör avvaktas. En annan möjlig förändring, som föreslås av utredningen, är att öka vägledningen vid handläggning av tillstånd och anmälan. Det är ett sätt att förkorta prövningsprocessen, öka kompetensen hos handläggare och främja en enhetlig rättstillämpning. Utredningen har även tittat på om tillstånds- och anmälningsplikten bör ändras och om prövningen endast bör avse anläggningen för djurhållning eller även markanvändningen. Utredningen föreslår dock inte någon

ändring på dessa punkter. Om förslaget om koncentration av miljöprövningsdelegationer och införandet av miljösakskunniga med jordbrukskompetens inte genomförs är risken att skillnaden i tillståndsprovningen mellan länen och de långa handläggningstiderna kommer att bestå. När det gäller tidpunkten för ett ikraftträdande av ändringarna i förordningarna finns inte behov av någon särskild hänsyn. Utredningen föreslår att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2014. Beträffande övergångsbestämmelser är den allmänna regeln när handläggningen av ärenden flyttas från en myndighet till en annan att den nya myndigheten ska ta över alla ärenden som kommit till den gamla myndigheten innan författningsändringen trätt i kraft (*Gröna boken*, Ds 1998:66, s. 88). Utredningen anser att alla pågående ärenden kan överlämnas till de miljöprövningsdelegationer som ska handlägga dem, på samma sätt som skedde vid koncentrationen till tolv delegationer. Det finns således inte behov av särskilda övergångsbestämmelser. Några särskilda informationsinsatser, utöver uppdatering av befintligt informationsmaterial, behövs inte. Förfarandet inleds med att verksamhetsutövaren vänder sig till sin lokala länsstyrelse för samrådsförfarandet. I samband med det bör information ges om till vilken länsstyrelse själva ansökan ska skickas.

I övrigt har de krav på innehållet som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning vävts in under relevanta rubriker nedan. I det följande anges således vilka som berörs av förslagen och vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser som förslagen medför.

Förslaget om ändrad hänvisning till MKB-direktivet innebär inga konsekvenser eftersom tillståndspliktig djurhållning av fjäderfä och svin alltid leder till en betydande miljöpåverkan med följden att en miljökonsekvensbeskrivning krävs. Ändringen är endast av redaktionell karaktär.

3.9.1 Konsekvenser för miljön

Genom ett krav på täckning minskas främst ammoniakavgången, vilket är positivt för miljön. Hur stora effekter det får beror på den närmare utformningen av kravet, såsom typ av täckning och i vilket geografiskt område kravet gäller. Alla former av täckning har positiv effekt för miljö kvalitetsmålen *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning*, *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*,

Grundvatten av god kvalitet och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* eftersom ammoniakavgången minskas och förutsättningar för ett bra kväveutnyttjande skapas. Det bedöms också vara positivt för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Täckning med betonglock eller tättslutande tak är därutöver positivt för miljökvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan* och *God bebyggd miljö*. Risken för lustgasavgång minskar och taket leder även bort regnvatten, vilket leder till en mindre mängd gödsel och lägre bränsleförbrukning vid spridning. Lukten från gödselbehållaren minskar också. (Se Jordbruksverkets rapport 2010:10, *Förslag till handlingsprogram för växtnärings- och växthusgasutsläpp till 2016*, bilaga 2, s. 63 f.). Vid tät täckning behöver dock explosionsrisken för metan i blandning med syre hanteras. De flesta av dagens rötrestbehållare bedöms redan i dag ha en effektivare täckning än svämtäcke. Det är något som ofta ställs som villkor i tillståndsbesluten. Vid beviljande av investeringsstöd för biogasanläggningar prioriteras bl.a. anläggningar som har någon form av täckning (*Strategi för stöd till investeringar i biogasanläggningar*, Jordbruksverket, 2009-06-22). Vidare är volymerna fortfarande ganska små. Det är dock viktigt att kravet införs för att undvika framtida utsläppsökningar när antalet biogasanläggningar ökar.

Kravet på dokumentation vid bortförsel av rötrest har ingen påverkan på miljön eftersom mottagaren av rötresten redan tidigare har behövt dokumentera att rötresten tagits emot. Det som har betydelse för miljön är att inte mer fosfor tillförs marken än vad som är tillåtet, vilket har uppfyllts redan tidigare.

Krav på nedmyllning och spridningsteknik ger förutsättningar för ett bättre kväveutnyttjande och minskat kväveläckage. Myllning minskar också lukten vid spridning. Det är positivt för miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Bara naturlig försurning*, *Frisk luft* och *God bebyggd miljö* (Jordbruksverkets rapport 2010:10, *Förslag till handlingsprogram för växtnärings- och växthusgasutsläpp till 2016*, bilaga 2, s. 72 och 76). Det bedöms också vara positivt för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten.

När det gäller allmänna råd om ytor som är hårt belastade av djur är de inte bindande. De torde dock ändå få effekt för miljön eftersom det blir tydligare för den enskilde och tillsynsmyndigheten vad som bör krävas enligt försiktighetsprincipen. Räckvidden ökar även gentemot villkor i beslut eftersom de allmänna råden

riktar sig till alla djurhållare. Förslaget syftar till att minimera näringsläckaget av fosfor och kväve och bedöms därför vara positivt för miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Det bedöms också vara positivt för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten av samma anledning.

Genom utökad vägledning får prövningsmyndigheterna gemensamma utgångspunkter för sin prövning vilket bör vara positivt för miljön. En del i vägledningen kan vara att öka faktaunderlaget för att bedöma vilka insatser som ger störst miljönytta. Vägledningen syftar till att öka kompetensen hos handläggarna och förhoppningsvis därmed öka användningen av individuellt anpassade villkor istället för standardvillkor. Om villkoren verkligen blir individuella ger de också mer miljönytta eftersom kraven ställs där de verkligen behövs och företagen får ett tydligare motiv för varför villkoret ställs i det enskilda fallet. Erfarenhet från rådgivnings- och informationsarbete visar att motivationen till ett ändrat beteende är ökad kunskap. Förslaget bedöms vara positivt för miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Giftfri miljö, Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, God bebyggd miljö, Ett rikt växt- och djurliv* och *Ett rikt odlingslandskap* i enlighet med motiveringen ovan. Förslaget bedöms också vara positivt för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten.

En koncentration av prövningen torde få positiva effekter för möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen och miljö kvalitetsnormerna för vatten. Kompetensen hos handläggarna och delegationerna förväntas öka, särskilt om jordbrukssakkunniga anlitas som har möjlighet att följa kunskapsutvecklingen inom växtnärsområdet. Det borde innebära att tillstånden blir utformade på ett bättre sätt i form av mer individuella villkor, med krav på åtgärder där det ger en positiv miljöeffekt. Det bör leda till att miljö påverkan minimeras. Det bedöms vara positivt för miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* eftersom näringsläckaget borde minska med bättre utformade beslut med individuella villkor som tar sikte på åtgärder för att minska förluster av kväve, fosfor och ammoniak. Det bedöms också vara positivt för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten. För miljö kvalitetsnormerna, *Grundvatten av god kvalitet* och *Giftfri miljö* har även en bättre hantering av växtskyddsmedel betydelse. För *Giftfri*

miljö är också användning av t.ex. avloppsslam och mineraltillskott i foder av betydelse. Förslaget bedöms också vara positivt för *Begränsad klimatpåverkan* eftersom bättre utformade villkor kan få effekt på utsläpp av klimatgaser. Det bedöms även vara positivt för *Frisk luft* när det gäller energianvändning och transporter. Vidare bedöms en bättre lokalisering vara positiv för *God bebyggd miljö*. Lokalisering har betydelse för bl.a. lukt- och bullerstörningar. Även avfallshantering och energianvändning är av betydelse för detta miljö kvalitetsmål. Förslaget bedöms slutligen vara positivt för *Ett rikt växt- och djurliv* och *Ett rikt odlingslandskap* eftersom effektiviteten i tillståndsprövningen har betydelse för jordbruksföretagens förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänsten livsmedelsproduktion.

3.9.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket

Förslaget om områden som bör regleras i generella föreskrifter och allmänna råd innebär att Jordbruksverket kommer att få lägga ner resurser vid framtagandet av föreskrifterna och de allmänna råden samt för information och vägledning om dem. Förslaget bedöms dock inte leda till behov av ökade resurser eftersom det bör kunna ske inom ramen för det löpande arbetet.

Förslaget om ökad vägledning innebär att mer resurser än tidigare behöver läggas på det hos främst Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Utvecklingen på området kommer att kräva att vägledningen ökar även till följd av genomförandet av IED-direktivet och ramdirektivet för vatten. Industriutsläppsutredningen har ansett att det kommer att krävas en omfattande tillsynsvägledning om BAT-referensdokumenten. Arbetsgången har uppskattats till cirka åtta personveckor för ett BAT-referensdokument och kostnadsökningarna bedöms inte rymmas inom ramen för nuvarande anslag (SOU 2011:86, s. 400). I propositionen *Nya regler för industriutsläpp* anges däremot att kostnadsökningen kommer att rymmas inom ramen för anslagen. För Jordbruksverkets del rör det sig om en process och revidering som kommer att ske vart åttonde år (prop. 2012/13:35, s. 67). De avgifter som tas ut enligt förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt

miljöbalken ska täcka indirekta och direkta kostnader för nationella myndigheters tillsynsvägledning avseende tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Avgiftsintäkterna ger en låg kostnadstäckning, knappt 60 procent. Regeringens princip om full kostnadstäckning som mål uppfylls inte. Vidare disponerar myndigheterna inte avgiftsintäkterna. Tillsynsvägledningen finansieras således via förvaltningsanslaget. En översyn av avgifterna pågår för närvarande. (Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget *Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s. 5 f, dnr 716-523-08 Rt, regeringsuppdraget *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*, s. 14, dnr NR NV-01466-12 samt Miljödepartementets remiss M2012/1800/R). Jordbruksverket uppskattar att den ökade vägledningen kommer att ta fyra personveckor i anspråk varje år. Det ökade behovet av vägledning kan enligt utredningens bedömning lösas med omprioritering inom myndigheterna. Initialt kommer ökade resurser behöva läggas på vägledning, men efterhand bör bördan minska då bra vägledning minskar frågor från handläggare vid miljöprövningsdelegationerna och kommunerna. Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten kommer att behöva samverka i arbetet med vägledning och stämma av med Naturvårdsverket i större frågor.

En koncentration av tillståndsprovningen kommer inte att beröra Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket i någon större utsträckning.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Om krav på täckning, nedmyllning och metoder för spridning av rötrest införs skulle det innebära att miljöprövningsdelegationerna inte behöver reglera det i tillståndsbesluten för verksamheter i områden som berörs av kraven. Allmänna råd om ytor som är hårt belastade av djur borde i de flesta fall bedömas vara en tillräcklig reglering, med följderna att länsstyrelserna inte behöver reglera det i besluten. Föreskrifterna och de allmänna råden blir en hjälp för handläggaren vid provningen. Det bedöms dock inte ha någon större betydelse för handläggningstiden. I den mån länsstyrelserna utövar tillsyn blir de allmänna råden en hjälp vid tolkningen av vad som kan krävas enligt försiktighetsprincipen. Även kravet på dokumentation vid bortförsl av rötrest underlättar tillsynen.

En ökad vägledning underlättar för handläggarna på länsstyrelser med miljöprövningsdelegation att i sitt arbete bli mer effektiva och det bör korta handläggningstiderna. Det ger också en ökad trygghet för dem i sitt arbete. På sikt borde det leda till att kostnaderna för handläggningen blir mindre. Detta förutsätter att den vägledning som ges kan göras relevant och tydlig.

För de länsstyrelser som inte längre kommer att handlägga ärenden om tillstånd till djurhållning och biogasanläggningar på gårdsnivå innebär förslaget om koncentration att antalet ärenden blir något färre än tidigare. Effektiviteten för den kvarvarande tillståndshandläggningen bör öka då ärendetyperna blir färre. Som diskuterats ovan i avsnitt 3.8.3 behöver en koncentration inte leda till att kompetensen beträffande djurhållande verksamheter försvinner från dessa länsstyrelser. De kommer även fortsättningsvis att arbeta med djurhållning och biogasanläggningar på gårdsnivå i form av tillsyn, tillsynsvägledning, samråd och i egenskap av remissinstans i tillståndsärendena. Det stora steget när det gäller koncentration togs när miljöprövningsdelegationerna minskades från 21 till tolv stycken och frågan behandlades i samband med den ändringen. Utredningens förslag om koncentration till fyra delegationer är ett mindre steg. Som regeringen angett i propositionen *Mark- och miljödomstolar* (prop. 2009/10:215, s. 97) angående en koncentration till sju miljöprövningsdelegationer kommer vikten av erfarenhetsåterföring mellan tillståndsprövning, tillsyn och annat miljöarbete fortsatt att vara stor. Genom att verksamheten fortsatt knyts till länsstyrelserna finns det möjlighet för gemensam kompetensförsörjning och tjänsterotation.

För länsstyrelser med miljöprövningsdelegation, som föreslås pröva dessa ärenden, skapar en koncentration av prövningen förutsättningar för en mer kvalificerad, enhetlig och effektiv prövning. Att det rör sig om få ärenden per år innebär att det är svårt att bygga upp kompetens för dessa ärenden med dagens system. Koncentrationen kommer att innebära en viss ökad arbetsbelastning. Det rör sig dock om ett 30-tal ärenden per år utslaget på fyra delegationer, vilket innebär att det inte kommer leda till någon större belastning. Kostnaden för resor till eventuella muntliga förhandlingar och syn på platsen kan öka eftersom det geografiska upptagningsområdet ökar. Det är dock relativt ovanligt och förslaget bör resultera i sådana effektivitetsvinster att kostnaderna inte ökar totalt sett. Om sakkunniga med jordbrukskompetens ska anställas innebär det inga utökade kostnader

eftersom det totala antalet sakkunniga är detsamma som tidigare. Det är endast kompetensen i samband med tillståndsprövningen som ändras. Kompetensen finns redan inom länsstyrelsevärlden och kan användas av flera miljöprövningsdelegationer. I viss mån kan dock utökade kostnader för resor mellan delegationerna tillkomma, även om den mesta kommunikationen kan ske på distans.

Eventuellt kan det bli aktuellt att omfördela medel mellan länsstyrelser som inte prövar dessa ärenden och länsstyrelser som gör det. För ett enskilt ärende uppskattas resursåtgången för samrådsförfarandet till 2,5 effektiva arbetsdagar och resursåtgången från det att ansökan inkommer till det att beslut fattats till 15 effektiva arbetsdagar för denna typ av ärenden (*Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan*, Svenskt Näringsliv, mars 2012, s. 25). Behovet av omfördelning är beroende på vilken ökning av ärendemängd det blir fråga om och det kommer troligen att variera mellan de olika miljöprövningsdelegationerna.

Konsekvenser för domstolarna

Förslaget om koncentration av tillståndsprövningen kan beröra mark- och miljödomstolarna i begränsad utsträckning. Mark- och miljödomstolarna vid Nacka tingsrätt, Växjö tingsrätt och Vänersborgs tingsrätt kommer fortsättningsvis att pröva överklaganden av tillståndsbeslut om djurhållning och biogasanläggning på gårdsnivå. Däremot kommer mark- och miljödomstolarna vid Umeå tingsrätt och Östersunds tingsrätt inte längre att göra det. Eftersom antalet tillståndsärenden totalt uppgår till cirka 30 stycken per år och få av dessa ärenden överklagas kommer det inte att bli någon nämnvärd förändring för mark- och miljödomstolarna.

I övrigt påverkar inte utredningens förslag domstolarna.

Konsekvenser för statsfinanserna

Förslaget om områden som bör regleras i generella föreskrifter och allmänna råd bedöms inte leda till några ökade kostnader för Jordbruksverket eftersom framtagandet av föreskrifterna och de allmänna råden bedöms kunna ske i det löpande arbetet. Läns-

styrelsernas arbete borde underlättas genom att det blir tydligt vad som bör gälla, främst beträffande de allmänna råden.

Förslaget om ökad vägledning innebär att Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten behöver lägga mer resurser än tidigare på vägledande arbete. Det bedöms dock kunna finansieras genom omprioritering inom myndigheterna. Resursåtgången bedöms vara störst initialt och på sikt bör behovet minska när mer material och rutiner har tagits fram. Förslaget borde resultera i en mer effektiv prövning och på sikt korta handläggningstiderna för länsstyrelsen och därmed minska kostnaderna för prövningen.

En koncentration leder till viss stordriftsfördel och borde resultera i en mer enhetlig, effektiv och snabbare prövning. Förslaget medför endast en omfördelning av uppgifter inom länsstyrelserna och innebär således inga nya uppgifter för dem. Det rör sig om ett litet antal ärenden, cirka 30 stycken per år utslaget på fyra delegationer. Det kan finnas behov av omfördelning av medel mellan dessa länsstyrelser. Det beror på ökningen av ärendemängden för länsstyrelser med miljöprövningsdelegation. Prövningen är avgiftsfinansierad. Kostnadstäckningen är dock låg och länsstyrelserna disponerar inte avgiftsintäkterna. Förslaget om en koncentration förändrar inte avgiften och därmed är statens intäkter oförändrade. Länsstyrelserna kan få vissa ökade kostnader för resor för sakkunniga och med anledning av muntlig förhandling och syn. Det är dock relativt ovanligt att det hålls i dessa ärenden. En eventuell ökning av kostnader för länsstyrelser med miljöprövningsdelegation bör finansieras genom omfördelning av medel mellan länsstyrelserna. Statens kostnader kommer således att vara oförändrade.

Konsekvenser för kommunerna

Krav på täckning, nedmyllning och metoder för spridning av rötrest skulle innebära att kommunen inte behöver förelägga om särskilda försiktighetsmått om det i områden som berörs av kraven. Detsamma gäller i de flesta fall de allmänna råden om ytor som är hårt belastade av djur. Föreskrifterna och de allmänna råden blir en hjälp för handläggaren vid prövningen av anmälan. Det bedöms dock inte ha någon större betydelse för handläggningstiden. Vid tillsynen blir de allmänna råden en hjälp vid tolkningen av vad som kan

krävas enligt försiktighetsprincipen. Även kravet på dokumentation vid bortförsl av rötrest underlättar tillsynen.

En ökad vägledning underlättar för handläggarna att i sitt arbete bli mer effektiva och bör korta handläggningstiderna. Det ger också en ökad trygghet för handläggarna i sitt arbete. På sikt borde det leda till att kostnaderna för handläggningen blir lägre.

Förslaget om en koncentration kommer inte att beröra kommunerna i någon större utsträckning.

3.9.3 Konsekvenser för enskilda och näringslivet

Förslaget i de delar som rör rötrest berör de verksamhetsutövare som har en biogasanläggning eller som sprider rötrester på sin mark. Det fanns 19 biogasanläggningar på gårdsnivå år 2011 (*Produktion och användning av biogas år 2011*, ES 2012:8). Enligt statistik från Jordbruksverket, avseende läget i december 2012, hade 49 företag beviljats stöd till nya biogasanläggningar. Anläggningarna är spridda i hela landet med övervikt för Hallands, Skåne och Västra Götalands län. Det är svårare att veta hur många som sprider rötrest, men det sker antagligen i dagsläget i ganska begränsad utsträckning. Det beräknas dock öka i framtiden. Kraven på spridningsmetoder och myllning berör endast verksamhetsutövare som sprider rötrest i Blekinge, Skåne och Hallands län. De allmänna råden berör alla verksamhetsutövare och är inte begränsade till tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet eller till jordbruksföretag.

Kostnaden för att täcka lagringsbehållare med rötrest varierar beroende på typ av täckning och i viss mån behållarstorlek. Enligt uppgifter i Jordbruksverkets förslag till handlingsprogram beräknas tak av tätslutande plastduk kosta 269 000 kronor, sexkantiga plastelement (Hexacover) 287 000 kronor, Lecakulor 28 000 kronor, torv 13 000 kronor respektive svämtäcke 0 kronor. Exemplet avser en fyra meter djup behållare som rymmer 2 760 kubikmeter. (Jordbruksverkets rapport 2010:10, *Förslag till handlingsprogram för växtnärings- och växthusgasutsläpp till 2016*, bilaga 2, s. 63.) Visserligen bibehålls växtnäringsinnehållet på ett bättre sätt om täckning finns, men med tanke på kostnaderna för denna bedöms det inte som företagsekonomiskt fördelaktigt. Det blir alltså fråga om en kostnad för verksamhetsutövaren. Merparten av verksamhetsutövarna har dock antagligen redan krav på täckning i sitt

tillståndsbeslut eller föreläggande efter anmälan. Vidare prioriteras anläggningar som bl.a. har någon form av täckning vid ansökan om stöd investeringsstöd (*Strategi för stöd till investeringar i biogas-anläggningar*, Jordbruksverket, 2009-06-22). Förslaget om ändring av straffbestämmelserna innebär att överträdelse av kravet på täckning av rötrest leder till böter på samma sätt som överträdelse av kravet på täckning av flytgödselbehållare. Det förkommer ofta att rötresten och flytgödsel lagras i samma behållare.

Kravet på dokumentation vid bortförsel av rötrest leder till att den administrativa bördan ökar något. I Tillväxtverkets databas Malin finns inga uppgifter om storleken av de administrativa kostnaderna för dokumentationskravet. Företaget borde dock redan tidigare ha dokumenterat bortförseln för att kunna visa att inte mer fosfor än tillåtet har tillförts gårdens areal som ett led i egenkontrollen.

Kravet på spridningsmetoder och nedmyllning bör inte medföra några ökade kostnader för verksamhetsutövare i de län som redan har detta krav för spridning av flytgödsel.

De allmänna råden skulle kunna leda till ökade kostnader för anläggning av drivningsvägar, ökad skötsel och större betesfällor. Det beror dock på den närmare utformningen av de allmänna råden. För den enskilde blir det tydligt vad som kan krävas enligt försiktighetsprincipen och vilka krav som tillsynsmyndigheten kan förväntas ställa vid ett eventuellt tillsynsbesök.

Vid utformning av förslagen om vad som bör regleras i generella föreskrifter bör beaktas att ökade kostnader och ökad administrativ börda kan drabba små företag hårdare än större företag och behovet av övergångsbestämmelser bör beaktas.

Förslaget om ökad vägledning leder förhoppningsvis till kortare handläggningstider. Vägledning i form av faktaunderlag och liknande kan även verksamhetsutövare och konsulter ta del av. Det ökar möjligheten att utforma en så korrekt ansökan och miljökonsekvensbeskrivning som möjligt tidigt i tillståndsprocessen och därmed minska behovet av kompletteringar. Vägledningen borde också leda till en mer förutsägbar hantering och enhetligare behandling över landet. Det är på sikt viktigt för företagsutvecklingen i Sverige. Framför allt små företag bör gynnas av att handläggningstiderna förväntas minska. Det antal företag som berörs av förslaget bedöms vara desamma som förslaget om koncentration av miljöprövningsdelegationer, se nedan.

För verksamhetsutövarna borde en koncentration av prövningen innebära att rättstillämpningen blir mer kompetent, enhetlig och förutsägbar. Det underlättar planeringen och bedömningen för verksamhetsutövare som behöver, eller själv väljer att, söka tillstånd. Det är viktigt för företagsutvecklingen i Sverige eftersom de upplevda hindren kan medföra att utbyggnadsplaner inte genomförs. Handläggningstiderna borde även bli kortare till följd av att prövningen görs mer effektiv. När det gäller det antal verksamhetsutövare som berörs av förslaget var cirka 194 verksamheter med djurhållning av fjäderfä och svin tillståndspliktiga år 2010 enligt statistik från Jordbruksverket, se avsnitt 3.4. I länsstyrelsens databas MiljöReda var motsvarande uppgift 274 djurhållande verksamheter i januari 2011 (SOU 2011:86, s. 98). Anledningen till att uppgifterna skiljer sig åt kan vara att verksamheter som upphört ligger kvar i databasen. För djurhållning av nötkreatur, hästar och minkar var 88 verksamheter tillståndspliktiga enligt uppgift i Svenska Miljörapporteringsportalen (oktober 2012). Av Svenska Miljörapporteringsportalen framgår också att antalet tillståndspliktiga biogasanläggningar på gårdsnivå var cirka 13 stycken. Verksamhetsutövarna kommer att beröras av förslaget om de söker nytt tillstånd eller ändrar ett befintligt tillstånd. Även nya verksamhetsutövare som vill börja bedriva verksamhet omfattas av förslaget. Förslaget syftar till att rättstillämpningen ska bli mer förutsägbar och enhetlig i landet. Förslaget syftar även till att handläggningen ska gå snabbare. Det kommer indirekt att påverka verksamhetsutövarnas administrativa kostnader genom att processen kortas. En koncentration av prövningen innebär att handläggarna får mer erfarenhet av ärenden av djurhållning och biogas på gårdsnivå. Det ger förutsättningar för att nödvändiga kompletteringar begärs direkt istället för vid olika tillfällen, vilket minskar verksamhetsutövarnas administrativa kostnader. Det geografiska avståndet till handläggare och miljöprövningsdelegationen ökar för vissa verksamhetsutövare. Det torde dock inte utgöra något större problem eftersom kommunikationen till största del är skriftlig eller sker via telefon. Samrådet sköts som tidigare av den länsstyrelse där verksamheten finns och eventuell muntlig förhandling och syn bör ske i närheten av verksamheten. Förslaget bedöms således inte innebära några kostnader för verksamhetsutövarna och några förändringar i verksamheten behöver inte vidtas till följd av förslaget. Framför allt små företag bör gynnas av att handläggningstiderna förväntas minska. De har ofta mindre administrativa

resurser och påverkas mer negativt av långa handläggningstider. Det kan i värsta fall avskräcka dem från att göra nya investeringar och utöka sin verksamhet.

3.9.4 Konsekvenser för samhället i övrigt

Förslaget om vägledning innebär att även miljöorganisationer och sakägare kan ha nytta av de faktaunderlag som tas fram i det vägledande arbetet.

Förslaget om koncentration av prövningen kan minska möjligheten att få kontakt med miljöprövningsdelegationen genom besök för grannar och allmänheten. Det borde dock inte utgöra något större problem eftersom samråd sker i det län där verksamheten ska bedrivas och eventuell syn på platsen och muntlig förhandling bör ske lokalt.

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

3.9.5 Konsekvenser för konkurrenskraften på EU:s inre marknad

Kravet på täckning syftar till att minska ammoniakavgången och grundar sig inte på EU-rätt utan på de internationella konventionerna Helsingforskonventionen och Göteborgsprotokollet. Det kan dock tänkas att det kommer att omfattas av BAT-slutsatser, i enlighet med IED-direktivet, i framtiden. Krav på täckning av en lagringsbehållare skulle kunna anses vara en teknisk regel som ska anmälas till Europeiska kommissionen enligt ett särskilt förfarande. Tekniska regler utgör ofta ett handelshinder eftersom de innebär att importerade produkter måste anpassas för att saluföras på den nationella marknaden. Om kravet på att en lagringsbehållare ska ha täckning är en teknisk regel eller inte beror dock på den närmare utformningen av regeln.

Kravet på dokumentation vid bortförsel av stallgödsel har införts som ett led i att genomföra nitrattidirektivet. Eftersom direktivet gäller gödselmedel är införande av samma krav för rötrest i linje med direk-

tivet. Kravet på nedmyllning och spridningsmetoder grundar sig inte på EU-rätt utan på Göteborgsprotokollet och Helsingforskonventionen. Kraven på dokumentation, nedmyllning och spridningsmetoder samt de allmänna råden bedöms inte ha några konsekvenser för EU:s inre marknad.

Förslagen om ökad vägledning och koncentration påverkar inte konkurrenskraften på EU:s inre marknad. Det bör öka förutsägbarheten och enhetligheten och förkorta handläggningstiderna vilket kan vara positivt ur konkurrenssynpunkt, men det är inget som påverkar i nämnvärd omfattning. Det är inte heller något som är i strid med EU-rätten. Antal prövningsmyndigheter är inget som styrs av de EU-direktiv som finns på området.

3.9.6 Sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna

Kravet på täckning av rötrest är positivt ur miljösynpunkt, men innebär vissa kostnader för främst verksamhetsutövaren. Om krav skulle ställas på tät täckning leder det till att investeringar fördras, med risk för att investeringar uteblir. Det bör beaktas vid utformningen av kravet på täckning. Utredningen anser dock att nyttan med täckning överväger kostnaderna.

Kravet på dokumentation vid bortförel av rötrest ökar den administrativa bördan något för verksamhetsutövarna, men i praktiken bör de redan ha dokumenterat bortföreln för att styrka fosforanvändningen. I praktiken blir det således ingen större ökning. Nyttan med att åtgärda luckan i regelverket överstiger kostnaderna.

Kraven på nedmyllning och spridningsmetoder i berörda områden är positivt ur miljösynpunkt och bör inte leda till några större kostnader för verksamhetsutövarna. Nyttan bedöms således överväga kostnaderna.

De allmänna råden kommer att vara till nytta vid prövning och tillsyn och kommer att öka förutsebarheten för verksamhetsutövarna. Vidare bedöms de leda till positiva effekter för miljön. Utredningen anser därför att nyttan överstiger kostnaderna.

En ökad vägledning borde resultera i en mer kompetent, enhetlig och effektivare prövning. Det är positivt för miljön, länsstyrelsen, kommunerna och näringslivet. Det förutsätter att vägledningen tas fram i samverkan med berörda myndigheter, näringen

och miljöorganisationer och att den blir tydlig och ändamålsenlig. Förändringen innebär att de nationella myndigheterna behöver lägga mer resurser än tidigare på vägledande arbete. Det bedöms dock kunna finansieras genom omprioritering inom myndigheterna. Resursåtgången bedöms vara störst initialt och på sikt bör behovet minska. Utredningen bedömer att de positiva effekterna av ökad vägledning överväger de negativa.

Förslaget om koncentration bör resultera i en mer kompetent, enhetlig och effektivare prövning. Det är positivt för miljön och näringslivet. Eftersom förslaget endast innebär en omfördelning av uppgifter inom länsstyrelserna innebär det inga ökade kostnader för staten, utan snarare en minskning av kostnaderna på sikt.

4 Prövning av biogasanläggningar på gårdsnivå

4.1 Uppdraget och avgränsningar

Utredningen ska, enligt direktivet, undersöka möjligheterna till förenklingar med avseende på prövning av anläggningar för biogasproduktion där stallgödsel och andra biologiska restprodukter från jordbruket eller djurhållande verksamheter är tänkta att användas som substrat samt föreslå eventuella ändringar i nationella regelverk.

Utredningen tolkar direktivet på så sätt att med anläggning avses själva anläggningen för metangasproduktion, inklusive omhändertagande av rörest, där gasen används i den egna verksamheten. Distributionsnät för metan från en anläggning till förbrukningsstället, t.ex. en uppgraderingsanläggning för fordonsgas, ingår alltså inte.

Utredningen kommer att fokusera på möjliga förändringar av regelverket för biogasanläggningar på gårdsnivå där substrat som inte kräver förbehandling i form av hygienisering används. Avgränsningen motiveras av att investeringskostnaden för företagaren ökar med en hygieniseringsanläggning och då är det inte längre möjligt att genomföra investeringen av lönsamhetsskäl. Under utredningens gång har frågan om att använda matavfall för att åstadkomma lokala kretslopp lyfts fram från branschen och den frågan kommer också att beröras.

4.2 Bakgrund

4.2.1 Fakta om biogas

Biogas bildas när organiskt material bryts ner av mikroorganismer i en syrefri miljö. Biogas består i huvudsak av metan och koldioxid samt små mängder svavelväte och vattenånga. Biogas produceras i en rötchammare där det organiska materialet uppehåller sig i 15–30 dagar beroende på processtyp och krav på utbyte av gas. Rötchammaren är helt syrefri, isolerad och vanligen försedd med system för omröring och uppvärmning. Den bildade gasen används på gårdsnivå till värme eller omvandlas till elektricitet. Uppgradering av rågasen till fordonsgas kräver större anläggningar, vilket gör att de i regel inte är aktuella på gårdsnivå. Däremot är det möjligt att en sådan utveckling sker i form av samarbete mellan gårdar. Metaninnehållet i rågasen ligger i regel mellan 60–70 procent. Rötresten, dvs. det använda substratet, leds vidare till en efterrötchammare där rötresten kyls ner och rötningen av orötat material avstannar. Därefter leds rötresten vidare till ett lager i form av flytgödselbehållare. Rötresten används som regel som växtnäring på åkern.

För en effektiv metangasproduktion behöver substratet bestå av en lämplig blandning av olika organiska produkter. På gårdsnivå kan en biogasproduktion ses som en påbyggnad till gödselvårdsanläggningen där metangasen tas till vara och rötresten sprids som den tidigare flytgödseln. För en effektiv metangasproduktion är det en fördel om även andra energirika substrat än enbart flytgödsel tillförs, t.ex. fastgödsel eller växtrester. Det gör att gasutbytet ökar och anläggningens kapacitet utnyttjas bättre.

Metan är en växthusgas med 20–25 gånger kraftigare växthusverkan än koldioxid. Genom att röta stallgödsel kan den metan som ändå bildas vid lagring av gödsel tas till vara och på så sätt minskar avgången av metan till atmosfären. När metan ersätter fossila bränslen minskar tillskottet av koldioxid till atmosfären. Vid rötning av stallgödsel bibehålls växtnäringensinnehållet, dessutom ökar ammoniuminnehållet vilket gör att växten har lättare att ta upp kvävet ur rötresten jämfört med orötad gödsel. Det gör även att risken för ammoniakavgång vid spridningen ökar vilket behöver beaktas vid val av spridningsteknik. Lukten vid spridning av rötrest är mindre än vid spridning av obehandlad gödsel, vilket gör att olägenheten för omgivningen minskar.

Studier från Institutet för jordbruks- och miljöteknik visar att metangasavgången från lagrad, icke-rötad flytgödsel är starkt beroende av temperaturen. Under vintern var det ingen skillnad mellan metangasavgången från flytgödselbehållare med eller utan täckning medan det under sommaren var en lägre metangasavgång från behållare som hade täckning (JTI-rapport Lantbruk & Industri nr 370). Eftersom substratet håller cirka 37–55 grader (beroende på rötningsteknik) i rötammaren är det därför viktigt att rötrestens temperatur sänks innan rötresten kommer till lagringsbehållaren.

4.2.2 Statistik

Energimyndigheten är statistikansvarig myndighet för den svenska officiella energistatistiken. I rapporten *Produktion och användning av biogas år 2011* (ES 2012:8) redovisas produktion och användning av biogas. Uppgifterna samlas in som ett samarbete mellan Lantbrukarnas riksförbund, Avfall Sverige samt Svenskt vatten. I rapporten framgår inte om anläggningarna på gårdsnivå har hygieniseringsanläggning eller inte och inte heller om de var tillståndspliktiga. Nedan följer ett utdrag ur rapporten.

Tabell 4.1 Produktion och användning av biogas på gårdsnivå

	År 2010	År 2011
Antal anläggningar	16	19
Total biogasproduktion, GWh	16	20
varav värme	10,1	11
varav el	4,2	5
vara fackling, uppgradering, resterande avsaknad av data	0,4	0,3
Substrat, antal ton våtvikt		
Gödsel	63 250	102 050
Slakteri ink. verksamhetsslam	2 500	2 500
Livsmedelsindustri	800	655
Matavfall	150	0

4.2.3 Stöd till biogasanläggningar

Jordbruksverket är förvaltande myndighet för det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013, som bl.a. innehåller möjlighet till investeringsstöd för biogasanläggningar. Det övergripande målet är att åstadkomma minskade utsläpp av växthusgaser från stallgödselhantering i kombination med produktion av förnybar energi från landsbygden. Stödet söks hos länsstyrelsen. Hög prioritet ges till ansökningar från företag som avser att röta stora mängder gödsel och där anläggningen utformas så att utsläppen från rötresten minimeras genom efterrötning i gastäta behållare med uppsamling av gasen. Även andra substrat och annan likvärdig teknisk utformning kan ges stöd om det övergripande målet uppnås. (*Strategi för stöd till investeringar i biogasanläggningar*, Jordbruksverket, 2009-06-22.) Stödet uppgår till 30 procent av investeringskostnaden, i norra Sverige kan det i vissa fall uppgå till 50 procent. Stödtaket har varit 1,8 miljoner kronor men nu lämnas stödet enligt kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning), vilken har ett stödtak på 7,5 miljoner euro. Stöd kan beviljas inom tre olika åtgärder inom landsbygdsprogrammet med en total budgetram om 169 miljoner kronor. Stöd har hittills (december 2012) beviljats med cirka 110 miljoner kronor. Det finns många inneliggande ansökningar vilket gör att samtliga tre åtgärder är översökta.

Enligt statistik från Jordbruksverket avseende läget i december 2012 hade 49 företag beviljats stöd till nya biogasanläggningar samt ytterligare 10 stycken till brunnar för rötrest. Anläggningarna är spridda i hela landet med övervikt för Hallands, Skåne och Västra Götalands län.

4.3 Internationella krav och åtaganden

4.3.1 EU-förordningarna om animaliska biprodukter

I förordning (EG) nr 1069/2009 om animaliska biprodukter fastställs regler för människors och djurs hälsa i samband med animaliska biprodukter och produkter som framställts av dem. Syftet är att förebygga och minimera risker för människors och djurs hälsa av dessa produkter och framför allt skydda säkerheten i livsmedels-

och foderkedjan. I förordning (EU) nr 142/2011 fastställs ytterligare regler om genomförande av förordning (EG) nr 1069/2009. Regelverket finns både på EU-nivå och på nationell nivå. Regelverket på EU-nivån är direkt tillämpligt i medlemsstaten förutom vissa möjligheter till nationell tillämpning.

I avsnitt 2.3 om kartläggningen av regelverket redogörs i stora drag för de allmänna regler i EU-förordningarna om animaliska biprodukter som gäller för hantering av naturgödsel och andra biologiska produkter. I avsnitt 4.4.4 nedan behandlas de krav som specifikt rör biogasanläggningar.

4.3.2 Sevesodirektivet

För att förebygga allvarliga olyckor inom kemiindustrin och begränsa följderna för människor och miljö har EU antagit det s.k. Sevesodirektivet, direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår. Direktivet är genomfört i svensk rätt i lagen (1999:381) och förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Sevesolagstiftningen skulle i princip kunna vara tillämplig på biogasanläggningar. Eftersom biogasanläggningar på gårdsnivå i regel inte lagrar gas i någon nämnvärd omfattning, utan kontinuerligt förbränner gasen för att tillvarata energin eller facklar gasen vid störning i produktionen, blir Sevesolagstiftningen dock inte tillämplig för dessa anläggningar.

4.3.3 Ramdirektivet för avfall

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv blir tillämpligt i den mån avfall rötas i anläggningen. Som behandlats i avsnitt 2.6 torde stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter ofta inte anses vara avfall. I vissa fall kan de dock anses vara avfall. Det kan även vara så att anläggningen även rötar avfall för att få en bra sammansättning av substratet.

Medlemsstaterna ska kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska ha ett tillstånd från en behörig

myndighet. Det finns vissa minimikrav på vad tillståndet ska omfatta, bl.a. typer och mängder av avfall, tekniska krav och säkerhets- och försiktighetsåtgärder. Under förutsättning att dessa krav uppfylls kan alla tillstånd som utfärdats i enlighet med annan nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning kombineras med det tillstånd som krävs enligt direktivet till ett enda tillstånd, om man därigenom kan undvika onödig överlappning av information och onödigt dubbelarbete för verksamhetsutövaren eller den behöriga myndigheten. (Artikel 23)

Medlemsstaterna får undanta verksamhetsutövare från kravet på tillstånd om verksamheten består i bortskaffande av eget icke-farligt avfall på den plats där detta uppkommer eller återvinning av avfall (artikel 24). Som villkor för undantag gäller dock att medlemsstaten för varje typ av verksamhet fastställer allmänna regler av vilka det framgår vilka typer och mängder av avfall som omfattas av undantaget och vilken behandlingsmetod som ska användas. Reglerna ska utformas för att säkerställa att avfallet behandlas utan fara för människors hälsa och miljön. Medlemsstaten ska underrätta Europeiska kommissionen om reglerna. (Artikel 25)

Kravet på tillstånd har genomförts i svensk rätt i punkterna 90.150-170 om biologisk behandling av avfall i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Några undantag från tillståndskravet har inte gjorts i svensk rätt.

4.3.4 Direktiven om industriutsläpp (IPPC och IED)

Krav på tillståndsprövning av behandling av avfall finns även i följande EU-direktiv.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet) ställs krav på tillstånd för bl.a. avfallshantering. I punkten 5.3 i bilaga 1 anges att direktivet omfattar anläggningar för omhändertagande av icke farligt avfall med en kapacitet som överstiger 50 ton per dygn.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (IED-direktivet), som ersätter IPPC-direktivet, har det förtydligats att direktivet även omfattar återvinning. I punkten 5.3 b i bilaga 1 anges att återvinning, eller en kombination av återvinning och bortskaffande, av icke-farligt avfall med en kapacitet som överstiger 75 ton per dygn genom bl.a.

biologisk behandling kräver tillstånd. När den enda avfalls-
hanteringen som bedrivs är anaerob biologisk nedbrytning är
tröskelvärdet 100 ton per dygn. Regeln kommer troligen genom-
föras i svensk rätt i en ny förordning om miljöprövning, se avsnitt
4.4.1. De krav som ställs i IED-direktivet behandlas i avsnitt 3.2.2.

4.3.5 Direktivet om miljökonsekvensbedömning (MKB)

Krav på tillstånd och miljökonsekvensbedömning regleras i
Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13
december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa
offentliga och privata projekt (kodifiering) (MKB-direktivet). I
punkten 10 i bilaga 1 anges att anläggning med kapacitet för mer än
100 ton per dag för bortskaffande av icke-farligt avfall genom
förbränning eller kemisk behandling alltid ska omfattas av krav på
tillstånd och miljökonsekvensbedömning. I bilaga II till direktivet
finns en lista över de projekt där medlemsstaten själv får bedöma
från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier
om en miljökonsekvensbedömning bör göras och tillstånd ska
krävas. Punkten 11 b i bilaga II omfattar anläggningar för bort-
skaffande av avfall (projekt som inte omfattas av bilaga 1). Även
anläggningar för produktion av bl.a. elektricitet omfattas av bilaga
II enligt punkten 3 a. Kraven i MKB-direktivet behandlas i avsnitt
3.2.3.

EU-domstolen har ansett att begreppet *bortskaffande av avfall* i
MKB-direktivet utgör ett självständigt begrepp som ska förstås i vid
bemärkelse. Det omfattar alla åtgärder som leder antingen till bort-
skaffande, i strikt mening, eller till återvinning av avfallet. (C-486/04,
Kommissionen mot Italien, REG 2006 I-11025)

I svensk rätt antas punkterna 40.10 om gasformigt bränsle och
90.150-160 om tillståndspliktig biologisk behandling av avfall alltid
medföra en betydande miljöpåverkan med följden att en miljö-
konsekvensbeskrivning krävs (3 § förordningen [1998:905] om
miljökonsekvensbeskrivningar).

4.4 Regelverk vid prövning av biogasanläggningar

Följande regelverk och berörda myndigheter är involverade i prövningsprocessen.

Tabell 4.2 Översikt över regelverk och prövningsinstans

Regelverk	Prövningsinstans
Miljöbalken och bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,	
- A-verksamhet	Mark- och miljödomstol
- B-verksamhet	Miljöprövningsdelegation vid Länsstyrelsen
- C-verksamhet	Kommunen
Plan- och bygglagen	Kommunen
Lagen om brandfarliga och explosiva varor	Kommunen
EU-förordningarna om animaliska biprodukter	Jordbruksverket
Ledningsrätt, ledning över annan fastighet	Avtal, Inskrivningsmyndigheten

4.4.1 Miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Enligt 9 kap. 1 § miljöbalken avses med miljöfarlig verksamhet

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Biogasproduktion utgör miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens definition och i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår om en anläggning är tillstånds- eller anmälningspliktig. I samband med genomförandet av IED-direktivet kommer troligen bestämmelser om prövning och vad

som är tillstånds- och anmälningspliktigt i bilagan brytas ut ur förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och läggs i en helt ny förordning om miljöprövning. Hänvisningarna nedan kan således bli inaktuella och reglerna återfinns istället i den nya förordningen.

I Naturvårdsverkets informations-PM om nya bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framhålls att en verksamhet inte behöver uppfattas som särdeles farlig för att omfattas av begreppet *miljöfarlig verksamhet*. Riskens storlek saknar således betydelse. Begreppet har bl.a. betydelse när någon ska avgöra om en viss verksamhet måste söka tillstånd eller anmälas enligt 9 kap. miljöbalken.

Med B-verksamhet avses anläggningar som är tillståndspliktiga och prövas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen medan C-verksamhet är anmälningspliktig och prövas av kommunen. Om en biogasanläggning använder avfall som substrat vid rötningen finns gränser avseende vilken mängd och typ av avfall som får användas. Vid biologisk behandling av stora mängder avfall (mer än 100 000 ton/kalenderår) klassas anläggningen som A-verksamhet och tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen. En utförlig genomgång om avfallsfrågan finns i avsnitt 2.6.

Biogasanläggningar som är tillståndspliktiga på B-nivån omfattas ofta av två tillståndspliktiga verksamhetskoder; framställning av mer än 150 000 normal kubikmeter gasformigt bränsle per år (verksamhetskod 40.10) och biologisk behandling av mer än 500 ton avfall per år (verksamhetskod 90.160).

Nedan följer ett utdrag ur bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Tabell 4.3 Gasformiga bränslen

Verksamhetskod 40.10	Anläggning för framställning av mer än 150 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår	B-verksamhet
Verksamhetskod 40.20	Anläggning för framställning gasformigt bränsle om anläggningen inte är tillståndspliktig enligt bl.a. 40.10	C-verksamhet

Tabell 4.4 Biologisk behandling av avfall

Verksamhetskod 90.150	Anläggning för biologisk behandling av annat avfall än farligt avfall om den tillförda mängden avfall är större än 100 000 ton per kalenderår Tillståndsplikt gäller inte park- och trädgårdsavfall eller om verksamheten är tillståndspliktig enligt 90.240.	A-verksamhet
Verksamhetskod 90.160	Anläggning för biologisk behandling av annat avfall än farligt avfall om den tillförda mängden avfall är större än 500 ton per kalenderår Tillståndsplikt gäller inte park- och trädgårdsavfall eller om verksamheten är tillståndspliktig enligt 90.150 eller 90.240.	B-verksamhet
Verksamhetskod 90.170	Anläggning för behandling av annat avfall än farligt avfall, om den tillförda mängden annat avfall än park- och trädgårdsavfall är större än 10 ton per kalenderår, eller den tillförda mängden park- och trädgårdsavfall är större än 50 ton per kalenderår. Anmälningsplikt gäller inte om verksamheten är tillståndspliktig enligt 90.150 eller 90.160	C-verksamhet

Det finns även en kategori som avser bearbetning av animaliska biprodukter (verksamhetskod 90.240 och 90.250) men den kategorin är inte aktuell för biogasanläggningar enligt en samstämmig bedömning mellan Naturvårdsverket och Jordbruksverket

(Naturvårdsverkets kommentarer till verksamhetsbeskrivningarna i FMH-bilagan, avdelning 1, 2009-12-01, s. 66.) Gränserna för tillstånds- respektive anmälningsplikt för djurhållning framgår i avsnitt 3.3.

Det finns en diskussion avseende begreppet *gasformigt bränsle* huruvida det avser rågas som bildas vid rötningen eller om begreppet endast avser metangas. Prövningsmyndigheterna använder sig vid prövningen i regel av synsättet att det är mängden rågas som produceras som avgör gränsen för om en verksamhet är tillstånds- eller anmälningspliktig. I *Naturvårdsverkets kommentarer till verksamhetsbeskrivningar i FMH-bilagan* (s. 50) tydliggörs att volymen avser normalkubikmeter (Nm³, en kubikmeter gas vid 1,01 bars tryck och en temperatur på 0 grader). Metanhalten i rågas där substratet består av flytgödsel är cirka 65 procent (Svenskt Gastekniskt centrum: Basdata om biogas 2012).

4.4.2 Plan- och bygglagen

I 9 kap. plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om bygglov i olika situationer. Av 9 kap. 2 § framgår att det krävs bygglov för bl.a. nybyggnad och tillbyggnad. Enligt 9 kap. 3 § krävs dock inte bygglov för en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

En biogasanläggning som ska uppföras inom detaljplanelagt område omfattas inte av undantaget i 9 kap. 3 § och behöver således bygglov. Tillämpningen av plan- och bygglagen behöver därför avgöras från omständigheter i det enskilda fallet. Avgörande för ställningstagandet kan vara om biogasanläggningen ses som en integrerad del av jordbruksverksamheten. Kontakt behöver därför tas med den kommunala nämnden i samband med planeringen av en biogasanläggning för att i tid klargöra behovet av bygglov.

4.4.3 Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion

orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Den som yrkesmässigt hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det.

Det finns dock undantag från tillståndsplikt gällande gas som framställs eller erhålls som biprodukt i yrkesmässig verksamhet och används uteslutande i den egna verksamheten och har högst 1 bar övertryck. Detta framgår av 1 kap. 1.2 punkten 5 i Sprängämnesinspektionens föreskrifter (SÄIFS 1995:3) om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor. Föreskriften är under omarbetning och ett förslag till ny föreskrift (dnr 2010-7676) har utarbetats av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Remisstiden avslutades den 15 juni 2012 och någon ny föreskrift har ännu inte trätt i kraft. I förslaget till ny föreskrift föreslås att det ska råda undantag från tillståndsplikt för brandfarliga gaser som produceras i jordbruksverksamhet eller i deponier om gaserna enbart används i den egna verksamheten vid ett driftryck av högst 1 bar övertryck (3 kap. 1 § 5). I förslaget till handbok framgår att exempel på sådan gas är biogas (rågas) som förbränns i jordbruksverksamhetens egen gaspanna för att producera värme eller i egen gasmotor för att producera elektricitet och värme (avsnitt 2.2.1 punkten 5, dnr 2010-7676).

Oavsett om verksamheten kräver tillstånd eller inte framgår det i 6 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor att den som hanterar brandfarliga varor ska vidta de åtgärder och försiktighetsmått som behövs för att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av varorna samt för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

Om verksamheten inte omfattas av undantaget för tillståndsplikt gäller bl.a. följande om tillståndsplikt och tillsyn. Av 16 § lagen om brandfarliga och explosiva varor framgår bl.a. att den som hanterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det. Av 17 § framgår att den kommun där hanteringen ska ske prövar frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga och explosiva varor. I 7 § föreskrivs att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet ska se till att det finns tillfredsställande utredning om riskerna för olyckor och skador på liv, hälsa och miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion samt konsekvenserna av sådana händelser. Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet ska enligt 8 § ha den kompetens eller tillgång till den kompetens som behövs med hänsyn till verksamhetens och varornas omfatt-

ning. Enligt 9 § ska den som bedriver verksamheten utse en eller flera föreståndare för verksamheten. I 10 § ställs även krav på att byggnader och anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras ska vara inrättade på ett betryggande sätt med hänsyn till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller explosion.

Av 21 § framgår vidare att den kommun som prövat frågan om tillstånd även utövar tillsyn. Kommunens tillsyn kan även omfatta verksamheter som inte är tillståndspliktiga.

4.4.4 EU-förordningarna om animaliska biprodukter

Vad är animaliska biprodukter?

Definitionen av animaliska biprodukter framgår av i artikel 3.1 i förordning (EG) nr 1069/2009. Där anges att animaliska biprodukter är hela kroppar eller delar av kroppar från djur, produkter av animaliskt ursprung eller andra produkter som fås från djur och inte är avsedda som livsmedel, inbegripet ägg, embryon och sperma som inte är avsedda för avelsändamål. Där definieras även naturgödsel som all slags exkrementer och/eller urin från produktionsdjur, utom från odlad fisk, med eller utan strö samt att organiska gödselmedel kan bestå bl.a. av naturgödsel, mag- och tarminnehåll och rötrest.

Animaliska biprodukter klassificeras i förordning (EG) nr 1069/2009 i olika kategorier. Material med högsta riskklassen, kategori 1, är inte aktuellt för biogasproduktion (artikel 8). Matavfall från transportmedel i internationell trafik klassas som kategori 1-material (artikel 8f).

Kategori 2-material består bl.a. av naturgödsel samt mag- och tarminnehåll (artikel 9). Mjölk, mjölkbaserade produkter, råmjölk, ägg och äggprodukter klassas som kategori 2-material i speciella situationer, t.ex. vid innehåll av läkemedelsrester och liknande (artikel 13). En blandning av kategori 2-material och kategori 3-material klassas som kategori 2.

Kategori 3-material anses ha lägsta risken för djurs och människors hälsa. Till denna kategori hör bl.a. mjölk och ägg samt slaktbiprodukter från djur som varit tjänliga som livsmedel (artikel 10). Matavfall från bl.a. restauranger, storkök och hushållskök ingår också (artikel 10p).

Regelverk på nationell nivå

På nationell nivå finns förtydliganden om bl.a. kontrollfrågor samt avgifter (12–20 och 28 §§ lagen [2006:805] om foder och animaliska biprodukter). Jordbruksverket har bemyndigande att meddela de föreskrifter och fatta de beslut som behövs för att komplettera EU-bestämmelserna (förordningen [2006:814] om foder och animaliska biprodukter). Därutöver har Jordbruksverket bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om kontrollavgifter (förordningen [2006:1165] om avgifter för offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter). Jordbruksverket har i föreskrifterna (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur fastställt bestämmelser i syfte att förhindra spridning av smittämnen och befattning med animaliska biprodukter så att dessa produkter inte innebär några risker för folk- och djurhälsan. Dessutom finns bestämmelser om andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida sjukdomar till djur. I Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2007:21) om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter finns bestämmelser om offentlig kontroll av tillverkning, utsläppande på marknaden och användning av foder och animaliska biprodukter eller annan befattning med foder och animaliska biprodukter.

EU-regler som är relevanta för biogasanläggningar

I avsnitt 2.3 om kartläggningen av regelverket redogörs i stora drag för de allmänna regler i EU-förordningarna om animaliska biprodukter som gäller för hantering och användning av naturgödsel och andra biologiska produkter. Nedan behandlas de krav som specifikt rör biogasanläggningar.

Anläggningar som omvandlar animaliska biprodukter till biogas ska godkännas av den behöriga myndigheten (artikel 24.1 g i förordning (EG) nr 1069/2009) och Jordbruksverket är behörig myndighet för dessa ärenden (10 § förordningen [2006:814] om foder och animaliska biprodukter).

Det finns i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011 regler kring omvandlingen av animaliska biprodukter till biogas och kompostering. I bilagan framgår att huvudregeln är att en biogasanläggning ska vara utrustad med en enhet för pastörisering/hygienisering förutom i de

undantagsfall som är angivna. Undantag finns för dels redan behandlade animaliska biprodukter, dels de produkter som nämns i artikel 13e ii i förordning (EU) nr 1069/2009 och dels vissa olika produkter om det godkänts av den behöriga myndigheten.

Det framgår även att om produktionsdjur hålls i anslutning till eller i närheten av biogasanläggningen, och anläggningen inte enbart använder naturgödsel, mjölk eller råmjölk från dessa djur, ska anläggningen vara placerad på ett visst avstånd från det område där djuren hålls. Avståndet ska fastställas så att det säkerställer att anläggningen inte medför några oacceptabla risker för att sjukdom överförs till människor eller djur. Under alla omständigheter ska biogasanläggningen hållas fullständigt åtskild från djuren samt dess foder och strö, där så är nödvändigt med hjälp av staket (kapitel 1, avsnitt 1, punkt 3 i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011). Avsnittet innehåller även hygienkrav för biogasanläggningar samt standard- och alternativa parametrar för omvandling till biogas.

Tillämpning av reglerna om animaliska biprodukter för biogasändamål

Jordbruksverket får, som huvudregel, endast godkänna biogasanläggningar som uppfyller hygieniseringskravet. Med hygienisering avses att substratet upphettas till minst 70 grader i minst 60 minuter. Med undantag för naturgödsel får materialet dessutom inte ha en större partikelstorlek än 12 millimeter (kapitel I, avsnitt 1, punkt 1 och kapitel 3, avsnitt 1, punkt 1 tredje stycket i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011). Jordbruksverket har dock möjlighet att godkänna alternativa parametrar där metoden är validerad och garanterar att de biologiska riskerna reduceras i samma omfattning som vid hygienisering (kapitel III, avsnitt 2 punkt 1 i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011). Ett exempel på sådan metod är termofil rötning som lever upp till vissa krav avseende bl.a. tid, temperatur och hydraulisk uppehållstid.

Utan krav på hygienisering kan Jordbruksverket även tillåta användning av livsmedel av animaliskt ursprung eller livsmedel som innehåller produkter av animaliskt ursprung, som inte längre är avsedda för användning som livsmedel, antingen av kommersiella skäl eller på grund av tillverkningsproblem eller förpackningsdefekter eller andra defekter som inte innebär någon risk för människors eller djurs hälsa. Förutsättningen är att de har bearbetats (kapitel I, avsnitt 1,

punkt 2f ii i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011). Med bearbetning avses här åtgärd som väsentligt förändrar den ursprungliga produkten genom bl.a. värmebehandling, rökning, rimning, mognadslagring, torkning, marinering, extraktion, extrudering eller en kombination av dessa behandlingar (definierat i förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien).

Kategori 2-material i form av naturgödsel samt mag- och tarminnehåll, mjölk, mjölkbaserade produkter, råmjölk, ägg och äggprodukter kan rötas till biogas utan förbearbetning (och behöver således inte gå igenom metod 1, dvs. trycksterilisering, innan den kommer till anläggningen) om Jordbruksverket anser att det inte medför risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar (artikel 13 e ii förordning (EU) nr 1069/2009). Sådant kategori 2-material som får spridas på mark utan förbearbetning (artikel 13 f i förordning (EU) nr 1069/2009) kan även undantas hygienisering om Jordbruksverket anser att det inte medför risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar (kapitel I, avsnitt 1, punkt 2d i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011).

Kategori 3-material i form av mjölk, mjölkbaserade produkter, mjölkderivat, råmjölk och råmjölksprodukter behöver inte heller hygieniseras om Jordbruksverket inte anser att det medför risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar (kapitel III, avsnitt 1, punkt 1 andra stycket i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011).

För matavfall gäller att medlemsstaten genom undantag från hygieniseringskravet, får anta eller behålla nationella regler (kapitel III, avsnitt 2, punkt 2 i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011). Matavfallet kan antingen användas som enda animalisk biprodukt i biogasanläggningen eller i blandning med exempelvis naturgödsel, mjölk, mjölkbaserade produkter, råmjölk, råmjölksprodukter, ägg, äggprodukter samt produkter av animaliskt ursprung som inte längre är avsedda för användning som livsmedel och som har bearbetats på ett ovan beskrivet sätt. Undantaget från hygieniseringskravet för matavfall kan ges av Jordbruksverket under förutsättning att specifika krav uppfylls som garanterar en likvärdig verkan när det gäller reduktion av patogener.

Det finns ytterligare ett alternativ enligt kapitel III, avsnitt 2, punkten 3 i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011 för matavfall i blandning med exempelvis naturgödsel, mjölk, mjölkbaserade produkter, råmjölk, råmjölksprodukter, ägg, äggprodukter samt produkter av animaliskt ursprung som inte längre är avsedda för användning som livsmedel och som har bearbetats. Även djurfoder

kan under vissa förutsättningar ingå i denna grupp. Alternativet innebär att Jordbruksverket får tillåta andra specifika krav än tid och temperatur om myndigheten anser att materialet inte medför risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar till människor eller djur. Det ställs alltså inte krav på likvärdig verkan när det gäller reduktion av patogener i detta fall utan det är i stället uttryckt som tillåta andra specifika krav.

Det finns alltså möjligheter till nationell riskbedömning inför godkännande av en biogasanläggning som avser att använda vissa substrat. Bedömningen avser om hygienisering behövs, om annan validerad metod kan användas eller om det räcker med andra specifika krav för att hantera risken för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar till människor eller djur.

I de fall rötresten inte har genomgått erforderlig bearbetning eller hygienisering anser Jordbruksverket att rötresten är att anse som obearbetat material. Rötrest från en anläggning utan hygieniseringssteg som endast rötar naturgödsel ska enligt Jordbruksverket hanteras på samma sätt som obearbetad naturgödsel. (Jordbruksverkets PM *Rötning av animaliska biprodukter*, 2011-03-14, s. 3 f. Se även kapitel III, avsnitt 2 punkt 3 b i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011 där det anges att rötrest från blandningar av matavfall med vissa angivna material ska anses vara obearbetad). Det kan noteras att naturgödsel får spridas på mark utan bearbetning (artikel 13 f i förordning (EG) nr 1069/2009), med det anges inget i förordningarna om att även rötrest får spridas utan bearbetning. Utredningen har erfarit att medlemsstaterna har tolkat det som underförstått att även rötrest efter huvudsakligen naturgödsel får spridas på motsvarande sätt som naturgödsel.

4.4.5 Ledning över annans fastighet

Om en gasledning behöver dras över annans fastighet behöver ett civilrättsligt avtal upprättas mellan berörda fastighetsägare, ett s.k. servitutsavtal. I avtalet behöver det framgå att det kan ligga till grund för förrättning. Servitutsavtal kan inskrivas i fastighetsregistret och gäller då gentemot kommande ägare till fastigheterna.

4.4.6 Prövningsförfarandet och relationen mellan biogasanläggning och djurhållning

Nedan beskrivs vilka regelverk som är aktuella

- generellt för en biogasanläggning,
- för tillståndspliktig biogasanläggning på B-nivå (verksamhetskod 40.10 och 90.160),
- för anmälningspliktig biogasanläggning där även djurhållningen är anmälningspliktig (verksamhetskod 40.20, 90.170 och 1.20),
- för tillståndspliktig biogasanläggning där djurhållningen är anmälningspliktig (verksamhetskod 40.10, 90.160 och 1.20),
- för anmälningspliktig biogasanläggning där djurhållningen är tillståndspliktig (verksamhetskod 40.20, 90.170, 1.10 och 1.11) och
- för tillståndspliktig biogasanläggning där även djurhållningen är tillståndspliktig (verksamhetskod 40.10, 90.160 1.10 och 1.11).

Beskrivningen nedan inleds med det generella regelverket för en biogasanläggning. Därefter behandlas beslutsgången för tillståndspliktig biogasanläggning och hur en kombination av anmälningspliktig och tillståndspliktig verksamhet hanteras.

Generellt för en biogasanläggning

Jordbruksverkets, kommunens och räddningstjänstens roll avseende animaliska biprodukter, bygglov respektive brandfarliga och explosiva varor är densamma i anmälnings- och tillståndsärenden.

För att få klarhet i frågan om bygglov behöver ansvarig kommunal nämnd kontaktas i planeringsskedet. Detsamma gäller kontakt med räddningstjänsten för att få råd och information om vad som behöver beaktas vid lokaliseringen av anläggningen.

Jordbruksverkets godkännande sker i samband med att anläggningen tas i drift. Om naturgödsel från fler anläggningar än från den egna djurhållningen kommer att användas måste detta tydligt framgå i samband med ansökan. Jordbruksverket beslutar då om anläggningen kan godkännas utan krav på hygieniseringsanläggning. Bedömningen görs i det enskilda fallet och någon tydlig information avseende vilka kriterier som beaktas vid bedömningen

finns inte tillgänglig. Eftersom tillstånd till rötning av naturgödsel utan krav på föregående hygienisering utgör ett undantag behöver omständigheterna i det enskilda fallet beskrivas. För att undantaget ska kunna tillämpas krävs att Jordbruksverket bedömer att det ingående materialet inte anses utgöra en risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar.

Tillståndspliktig biogasanläggning

En biogasanläggning som är tillståndspliktig på B-nivån kräver tillstånd som beslutas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. Eftersom en sådan anläggning även anses medföra en betydande miljöpåverkan, både i prövningskategorierna gasformigt bränsle och biologisk behandling av avfall, krävs samråd med utökad krets samt att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas inför att ansökan lämnas in. Ärendet kungörs och remitteras och därefter kan miljöprövningsdelegationen fatta beslut i ärendet. En närmare redogörelse för tillståndsförfarandet finns i avsnitt 3.3.1.

Anmälningspliktig biogasanläggning där även djurhållningen är anmälningspliktig

Anmälan ska göras till kommunen som då har att ta ställning till om beslut om föreläggande om försiktighetsåtgärder utöver det företagen redan har beskrivit i sin anmälan behöver göras. Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att miljöpåverkan ska kunna bedömas. En närmare redogörelse för anmälningsförfarandet finns i avsnitt 3.3.2.

Tillståndspliktig biogasanläggning där djurhållningen är anmälningspliktig

Ansökan om tillstånd till biogasanläggning kan medföra att även djurhållningen ska prövas som en tillståndspliktig B-verksamhet trots att den endast är anmälningspliktig. Om flera punkter gäller för en verksamhet ska den punkt som har den högsta prövningsnivån avgöra var verksamheten ska tillståndsprövas (Naturvårdsverkets *Informations-PM om den nya FMH-bilagan*, 2007-12-13, s. 9 f.). Tillståndsbeslutet från miljöprövningsdelegationen kommer att

innehålla de särskilda villkor som krävs både för djurhållningen och för biogasanläggningen.

Anmälningsskyldig biogasanläggning där djurhållningen är tillståndsskyldig

Under förutsättning att ingen utökning av djurhållningen sker och den nya verksamheten är en anmälningsskyldig biogasanläggning, kan den prövas som ett anmälningsskyldigt av tillsynsmyndigheten. Detta under förutsättning att biogasanläggningen inte bedöms innebära en väsentlig ändring av gödselhanteringen. I så fall kan hela verksamheten behöva omprövas. Det kan då ske genom att foga biogasproduktionen till tillståndet för djurhållningen. Alternativt kan en omprövning göras av hela verksamheten så att djurhållning och biogasproduktion regleras i samma tillstånd.

Om tillsynen över tillståndsskyldiga anläggningar överläts till kommunen lämnas anmälan till kommunen (5 § tredje stycket, 21 § 1 samt 22 § andra stycket samt bilagan till förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Även i detta fall ska en bedömning göras av om ändringen ryms inom gällande tillstånd. I annat fall ska anläggningen tillståndsprövas enligt ovan.

Anmälan lämnas till länsstyrelsen om verksamheten innebär ändring av verksamheten om ändringen har samband med fråga som prövas av länsstyrelsen (5 § tredje stycket, 21 § 3 samt 22 § tredje stycket samt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd).

Tillståndsskyldig biogasanläggning där även djurhållningen är tillståndsskyldig

Om djurhållningen redan är tillståndsskyldig inkluderas eller omprövas villkoren i tillståndsbeslutet för djurhållningen i samband med ansökan om tillstånd till biogasanläggningen.

4.5 Villkor i beslut om tillstånd enligt miljöbalken

För att få en bild av vad som vanligen regleras i besluten om tillstånd till biogasanläggningar på gårdsnivå enligt miljöbalken har utredningen studerat drygt tio olika tillståndsbeslut från fyra olika miljöprövningsdelegationer. Genomgången är gjord som underlag för att kunna bedöma om det finns villkor i tillståndsbeslut som lämpligen kan hanteras i föreskrift och därmed inte behöver tas upp som särskilda villkor i enskilda ärenden. Nedan följer en översiktlig sammanställning över de olika typer av villkor som kan förekomma i tillståndsbesluten.

- *Tillåtna substrat och mängder samt volym gas*

Ibland specificeras vilka substrat och vilka mängder som är tillåtna på anläggningen medan andra beslut endast reglerar högsta tillåtna producerad mängd gas. Tillsynsmyndigheten kan i vissa ärenden få godkänna andra likvärdiga substrat än de som angivits i ansökan. Tillåten gasproduktion anges i vissa beslut som mängd metan medan andra avser mängd rågas.

- *Naturgödsel från andra gårdar*

Naturgödsel från andra gårdar klassas ibland som avfall (avfallstyp 02 01 06) och prövningen sker enligt verksamhetskod 90.160 om biologisk behandling av avfall. I andra beslut framgår att extern naturgödsel kommer att rötas i anläggningen utan att prövningen sker enligt den verksamhetskoden.

- *Hantering av inkommande substrat*

Krav ställs på att lagringskapaciteten ska vara tillräcklig och att lagringsutrymmet ska vara utformat så att avrinning till omgivningen inte sker. Särskilda krav ställs när slakteriavfall används som substrat, dels avseende att förbehandling har skett, dels krav på lagring i slutna containrar.

- *Drift av biogasanläggningen*

Generellt utformat krav om att tillförsel av substrat ska ske så att en stabil process erhålls.

- *Krav på rötrestens temperatur*

Krav ställs på viss temperatur samt kontroll genom kontinuerlig temperaturregistrering av rötresten när den lämnar efterrötkammaren.

- *Hantering av metangas*

Krav på att gas som inte kan nyttiggöras ska facklas samt att verksamheten ska bedrivas så att minsta möjliga metanläckage uppstår från anläggningen.

- *Utredningskrav*

Exempel på utredningskrav är redovisning av tekniska och ekonomiska möjligheter att begränsa utsläppen av kväveoxider från gasmotor till en angiven nivå. Ett annat exempel är krav på utredning av hur luktstörningar från externt avfall kommer att hanteras och vid behov ge förslag till hur luktbeläggning ska samlas in och renas. Det gäller främst slaktbiprodukter.

- *Täckning av rötrest*

Olika täckningskrav förekommer. Ibland uttryckt som att täckning ska finnas som effektivt, stabilt och heltäckande svämtäcke som minskar lukt, ammoniakförluster samt växthusgaser. I andra fall ställs krav på fast eller flytande tak på behållaren dit rötresten kommer direkt efter efterrötkammaren.

- *Analys av näringsinnehåll*

I regel krav på analys av rötrestens kväve- och fosforinnehåll, en alternativt två gånger per år.

- *Krav på journalföring*

Krav på journalföring och klassificering av inkommande substrat och redovisning i årlig miljörapport. Andra beslut kräver journalföring av utgående mängd gas, metanhalt i gasen samt utgående mängd rötrest.

- *Motverka olägenhet*

Krav på att verksamheten ska bedrivas så att luktolägenhet förebyggs och begränsas. Om problem med flugor, fåglar eller lukt uppkommer ska åtgärder omedelbart vidtas så att störningen upphör. Hanteringen av rötrest ska ske så att läckage och spill förhindras.

- *Skydd mot olyckor*

Ibland krav på att brandsläckningsutrustning, saneringsmedel och saneringsutrustning ska vara lätt tillgängligt. Annat krav kan vara att en beredskapsplan ska finnas för hantering av material vid en eventuell överjäsning i rötkammaren

- *Risk för smittspridning*

Verksamheten ska bedrivas så att risk för smittspridning och människors hälsa eller miljön inte uppkommer.

Denna beslutsgenomgång ger en översiktlig bild av vad som regleras. Villkor finns för att minska olägenheter för omgivningen i form av krav på hanteringen av tillkommande substrat till anläggningen, luktfrågor samt risk för problem med fåglar och flugor. Klimatvillkoren avser att minska risken för metanläckage från anläggningen genom krav på fackling av gas som inte kan tas tillvara, temperatursänkning av rötresten så att rötningen avstannar samt begränsning av utsläpp av kväveoxider från gasmotor. Villkor liknande de som ställs för hantering av gödsel avser krav på täckning av rötrestbehållare, analys av växtnäringssinnehåll samt att hanteringen ska ske så att spill inte uppstår. Det finns även villkor rörande arbetsmiljöfrågor, risk för smittspridning samt driftsfrågor.

4.6 Avgifter i samband med biogasanläggningar

Följande avgifter är förknippade med prövning och tillsyn av biogasanläggningar.

4.6.1 Miljöbalken

Avgifter för prövning och tillsyn är reglerat i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Tillståndspliktig verksamhet

Den som bygger en anläggning för biogasproduktion som omfattas av tillståndsplikt ska betala en årlig avgift för prövning och tillsyn. I det fall länsstyrelsen har ansvaret för tillsynen över verksamheten omfattar avgiften även ersättning för länsstyrelsens tillsyn (2 kap. 1 § ovan nämnda förordning). Om det på anläggningen redan finns annan tillståndspliktig verksamhet enligt bilagan till förordningen ska avgiften betalas med det högsta beloppet enligt bilagan med tillägg på 25 procent för övriga verksamheter (2 kap. 3 §). Avgiften ska betalas från och med kalenderåret efter tillståndsbeslutet meddelats

och därefter efter varje påbörjat kalenderår (2 kap. 5 §). Vidare får en förvaltningsmyndighet i det enskilda fallet, med hänsyn till prövningens omfattning, tillsynsbehov eller annan särskild omständighet får minska eller efterskänka en avgift som har beslutats (9 kap. 3 §). Avgifternas storlek framgår av bilagan till förordningen.

Tabell 4.5 Avgifter för prövning eller tillsyn enligt miljöbalken

Form av tillstånd	Avgiftens storlek, kr
Verksamhet som frivilligt sökt tillstånd	1 000
Verksamhet som förelagts att söka tillstånd	3 000
Gasformiga bränslen, 40.10 B Tillståndspliktig verksamhet, Länsstyrelsen bedriver tillsyn,	52 000
Gasformiga bränslen, 40.10 B Tillståndspliktig verksamhet, kommunen bedriver tillsyn	18 000
Biologisk behandling av avfall, 90.150 A Tillståndspliktig verksamhet, länsstyrelsen bedriver tillsyn	113 000
Biologisk behandling av avfall 90.150 A Tillståndspliktig verksamhet, kommunen bedriver tillsyn	40 000
Biologisk behandling av avfall, 90.160 B Tillståndspliktig verksamhet, länsstyrelsen bedriver tillsyn	5 200–52 000
Biologisk behandling av avfall 90.160 B Tillståndspliktig verksamhet, kommunen bedriver tillsyn	1 800–18 000

Avgiften beror på mängden avfall

Avgifterna ska täcka tillståndsprövningen, den operativa tillsynen där länsstyrelsen bedriver tillsyn, registerhållning och tillsynsvägledning. En utförligare beskrivning finns i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget *Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken* (PM 2008-09-11, dnr 716-523-08 Rt).

De nuvarande avgifterna fastställdes när miljöbalken trädde ikraft år 1999 och de flesta har inte ändrats sen dess. Bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ändrades den 1 januari 2008 med avseende på vilka verksamheter som är tillståndspliktiga. Naturvårdsverket fick i uppdrag att föreslå förändringar så att avgifterna anpassas till förändringar i tillståndsplikten samt att de föreslagna avgifterna så långt som möjligt ska motsvara de kostnader som prövning och tillsyn är förenad med.

Förslaget har remitterats och förslaget inklusive kommentarer från remissinstanser redovisades i ovan nämnda PM. Förslaget har ännu inte lett till någon ändring av avgifterna. Inför genomförande av IED-direktivet i svensk lagstiftning har Miljödepartementet (remiss M2012/1800/R) remitterat förslag till ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet samt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Remissvar lämnades senast den 30 september 2012. Något beslut i frågan har ännu inte fattats.

När tillsynen av tillståndspliktiga anläggningar har överlåtits på kommunen tillkommer den kommunala tillsynsavgiften som kommunen fastställt. Den statliga avgiften avser i dessa fall kostnader för prövning, tillsynsvägledning och registerhållning.

Anmälningspliktig verksamhet

Vid prövning av anmälan av en biogasanläggning fastställer kommunfullmäktige avgifter för kommuners prövning och tillsyn. När kommunen beslutar om avgifter i sin verksamhet ska avgiften bygga på de kommunalrättsliga principerna, nämligen självkostnad, likställighet och retroaktivitetsförbud. (27 kap. 1 § miljöbalken och 8 kap. 3 c § [1991:900] kommunallagen). Kommunen kan antingen ta ut avgifter i form av en fast årlig avgift eller en timavgift. Avgifterna varierar mellan olika kommuner.

4.6.2 Plan- och bygglagen

I det fall som en biogasanläggning kräver bygglov hanteras detta av kommunen. Avgifter tas ut med stöd av plan- och bygglagen (2010:900) eller kommunallagen(1991:900). Avgifterna är avsedda att täcka kommunens kostnader i ärendet.

För bygglovspliktiga investeringar ska det finnas en kontrollansvarig som biträder byggherren att se till att byggnadslagstiftningen uppfylls (10 kap. 9–11 §§ plan- och bygglagen). Kostnaden för den kontrollansvariges arbete är utöver bygglovet.

4.6.3 Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Sveriges kommuner och landsting har i cirkulär 10:47 samt 10:62 tydliggjort vad den nya lagen (2010:1011) om brandfarliga och

explosiva varor innebär ur ett kommunalt perspektiv. Enligt lagen får avgifter tas ut för tillståndsprovning, tillsyn, provtagning och undersökning av prov, godkännande av föreståndare, godkännande av explosiv vara och beslut om huruvida en vara är att anse som en explosiv vara (27 § nämnda lag).

4.6.4 EU-förordningarna om animaliska biprodukter

Avgifterna för godkännande av anläggningar framgår av 2 kap. 32–33 §§ Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur.

Tabell 4.6 Avgift för godkännande av anläggning

Typ av ärende	Avgiftens storlek, kr
Godkännande av anläggning	2 000 kr
Inbesiktning samt godkännande	9 000 kr

Med inbesiktning avses inspektion av anläggning innan beslut om godkännande.

Det utgår även en årlig avgift för offentlig kontroll. Den omfattar timkostnaden för planerad kontroll (med 700 kronor per timme), planerade resekostnader (med 2 300 kronor per kontrolltillfälle) och eventuella analyskostnader. Detta framgår av 2 kap. 8–10 §§ och bilaga 5 till Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2007:21) om offentlig kontroll av foder och animaliska biprodukter.

4.6.5 Årliga avgifter – exempel från tre företag

I nedanstående tabell framgår den årliga avgiften för provning av biogasanläggningar. I beloppet som avser när länsstyrelsen bedriver tillsyn (L) ingår länsstyrelsens tillsynsarbete. I beloppet som avser kommunen (K) tillkommer en tillsynsavgift som kommunen har rätt att besluta om. När anläggningen omfattar flera verksamheter ska avgiften betalas med det högsta beloppet som anges för någon av verksamheterna med tillägg av 25 procent av summan av

beloppen för övriga verksamheter. Vid tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor tillkommer tillsynsavgift.

Tabell 4.7 Gård 1

4 800 slaktsvinsplatser 1.10 B	3 000 (L)	1 800 (K)
Högst 1 000 ton avfall 90.160 B	5 200 (L)	1 800 (K)
780 000 kubikmeter gas 40.10 B	52 000 (L)	18 000 (K)
SUMMA	54 100 (L)	18 900 (K)
Jordbruksverkets kontroll	700 kr/tim	2 300 kr för resa

Tabell 4.8 Gård 2

750 de slaktsvin och suggor, 1.10 B	3 000 (L)	1 800 (K)
3 000 ton avfall 90.160 B	10 300 (L)	3 600 (K)
Mer än 150 000 kubikmeter gas 40.10 B	52 000 (L)	18 000 (K)
SUMMA	55 325 (L)	19 350 (K)
Jordbruksverkets kontroll	700 kr/tim	2 300 kr för resa

Tabell 4.9 Gård 3

Frivilligt tillstånd, 1.20 C	1 000 (L)	
Mer än 150 000 kubikmeter 40.10 B	52 000 (L)	18 000 (K)
SUMMA	52 000 (L)	18 000 (K)
Jordbruksverkets kontroll	700 kr/tim	2 300 kr för resa

4.7 Problembild

4.7.1 Tidigare regeringsuppdrag

Energimyndigheten fick år 2009 ett regeringsuppdrag (N2009/53/3573/E, 2009-07-02) att i samråd med Jordbruksverket och Naturvårdsverket utveckla en sektorsövergripande långsiktig strategi och föreslå åtgärder som på lång och kort sikt bidrar till att öka användningen av biogas. Uppdraget redovisades i rapporten *Förslag till en sektorsövergripande biogasstrategi* (ER 2010:23). I rapporten beskrivs av användarna identifierade administrativa hinder avseende tillståndsprövningen av biogasanläggningar (tabell 3 s. 87).

Några hinder som nämns är att tillstånd för biogasanläggningar kräver att biogasproducenten måste vända sig till flera myndigheter eftersom biogasproduktion omfattas av en rad regleringar, att tillståndskravet ligger på en låg gasvolym samt att det är otydligt när gödsel från flera gårdar kan rötas i samma anläggning.

4.7.2 Biogasanläggning medför att djurhållningen blir tillståndspliktig

Översiktliga beräkningar visar att gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion överskrids när all flytgödsel från 230 mjölkkor plus kvigor rötas (*Affärsutveckling för gårdsbaserad biogasproduktion*, Lantbrukarnas riksförbund). Det medför att biogasanläggningen gör att djurhållningen på ett anmälningsskyldigt företag blir tillståndsskyldigt om all gödsel från den egna djurhållningen rötas. Orsaken är att prövningsmyndigheten inkluderar den anmälningsskyldiga verksamheten när en tillståndsskyldig verksamhet prövas. Gränsen får praktisk betydelse för djurhållande gårdar som i princip har en biogasanläggning som en integrerad del av gödselvårdsanläggningen.

4.7.3 Stora skillnader i kostnad och tid mellan tillstånd och anmälan

Utredningen har vid möten med branschen uppmärksammat på att det i praktiken är betydande kostnadsskillnad för företagaren om en biogasanläggning prövas som ett tillståndsärende eller ett anmälningsskyldigt. Konsultkostnaden vid ett tillståndsärende uppgår till 50 000–150 000 kronor medan kostnaden vid ett anmälningsskyldigt begränsas till 10 000–15 000 kronor. Eftersom hanteringen av ett tillståndsärende innehåller fler moment, bl.a. krav på miljökonsekvensbeskrivning, kungörelse m.m. blir även kalendertiden längre.

4.7.4 Oklara kriterier för undantaget från hygieniseringskravet

Det har även framförts synpunkter på att informationen om bedömningen av möjligheterna att röta naturgödsel från fler gårdar

än den egna bör förtydligas. Vilka kriterier beaktas när undantag från hygieniseringskravet beviljas? När kan icke-hygieniserad rötrest spridas på annans mark på samma sätt som naturgödsel? Företagarna har svårt att förstå motivet till att det räcker med dokumentationskrav för att föra bort och ta emot stallgödsel till gården enligt reglerna om miljöhänsyn i jordbruket samtidigt som det krävs godkännande enligt reglerna om animaliska biprodukter för att ta emot och föra bort naturgödsel till någon annans biogasanläggning.

4.7.5 Många instanser

Ytterligare en omständighet som upplevs betungande är att det är många olika regelverk som berör biogasproduktion och företagaren behöver vända sig till olika nämnder inom kommunen, till länsstyrelsen om det är ett tillståndsärende samt till Jordbruksverket. Det är svårt att överblicka om, och i så fall vilka, tillstånd som krävs och vilka åtgärder som företagaren behöver vidta för att fånga alla synpunkter under projekteringsgången. Det har framförts till utredningen att den samlade information som finns på webbplatsen vindlov.se om vad som krävs för att bygga vindkraftverk är ett gott exempel på hur information från många olika myndigheter kan samlas på ett överskådligt sätt.

4.7.6 Höga årliga avgifter

Lösamheten för en biogasanläggning är omvittnat låg och de årliga avgifterna upplevs som väldigt höga. Den största delen av de årliga avgifterna avser prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

4.8 Möjliga teoretiska förändringar

4.8.1 Bör gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion höjas?

Förändringen avseende miljöbelastningen i form av transporter, olägenheter m.m. blir mycket begränsad av en biogasanläggning som huvudsakligen använder gårdens egen gödsel som substrat.

Gränserna för tillståndsplikt för djurhållning och biogasproduktion bör således beaktas samlat.

Utredningen föreslår därför att gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion ska höjas, se nedan.

4.8.2 Bör informationen om biogasproduktion utan hygieniseringskrav förtydligas?

Jordbruksverket har, som beskrivits ovan, möjlighet att godkänna rötning utan hygienisering av naturgödsel från den egna gården och naturgödsel från andra gårdar. Förutsättningen är att Jordbruksverket bedömer att samrötningen inte anses utgöra en risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar. Med tanke på det goda smittskyddsläget i Sverige är det angeläget att detta läge bibehålls och att risken för smittutbrott hålls låg. Det goda smittskyddsläget bör dock även ses som en möjlighet för att kunna godkänna samrötning. Riskbedömningen för att smittad gödsel kan nå en biogasanläggning är en central fråga. Det finns dock ett behov hos presumtiva biogasproducenter att i förväg kunna bedöma möjligheten för en biogasanläggning ur olika aspekter. Det kan till exempel avse möjligheten att ta emot naturgödsel från flera gårdar, sprida rötrest på annans areal eller använda matavfall som substrat i anläggningen.

Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att förtydliga sin information om möjligheterna att använda animaliska biprodukter för biogasproduktion, se nedan.

4.8.3 Bör generella föreskrifter ersätta individuell prövning?

En möjlig förändring är att ta bort tillstånds- och anmälningsplikten helt för biogasanläggningar på gårdsnivå och istället reglera det som krävs ur miljösynpunkt i generella föreskrifter.

Negativ miljöpåverkan från biogasanläggningar på gårdsnivå kan bestå både av läckage av metangas som påverkar klimatet och miljöpåverkan av själva lokaliseringen av anläggningen. Olägenheter för kringboende kan uppkomma vid transporter till och från anläggningen, mottagning och lagring av inkommande substrat samt buller och lukt. Risker för läckage till vattendrag är en annan aspekt som kan behöva regleras. Därutöver behöver brand- och

explosionsrisken vid lokaliseringen av anläggningen beaktas. I avsnitt 4.5 ovan behandlas vilka villkor som brukar ställas i beslut om tillstånd till biogasanläggningar. De särskilda villkor i tillståndsbeslut som behandlar utsläpp av växthusgaser avser främst krav på rötrestens temperatur, fackling av gas som inte kan tas tillvara samt utsläpp av kväveoxider. Därutöver kan driftskrav som stabilitet i processen samt minsta möjliga läckage avse att minska risken för utsläppen av metangas från anläggningen. Kravet på täckning av rötrest avser främst risken för ammoniakutsläpp och frågan behandlas i avsnitt 3.8.1.

I avsnitt 3.7.4 behandlas vad som bör beaktas vid bedömningen av vilken verksamhet som bör vara tillstånds- och anmälningspliktig. Något som talar för frånvaro av tillstånds- och anmälningsplikt är om verksamheten släpper ut ämnen som kan återföras i ett kretslopp. Något som talar för tillstånds- och anmälningsplikt är att den individuella prövningen ska vara teknikdrivande och rikta sig till verksamheter som kan förbättras genom prövningen.

När det gäller avfall finns möjlighet till undantag från tillståndsplikten i ramdirektivet för avfall om generella föreskrifter tas fram istället, se avsnitt 4.3.3. Även IED-direktivet ger möjlighet att ersätta villkor i tillstånd med föreskrifter, se avsnitt 3.2.2. I de fall där MKB-direktivet är tillämpligt krävs miljökonsekvensbedömning och tillstånd, se avsnitt 4.3.5. I de fall tillstånd krävs kan således tänkas att vissa krav regleras i generella föreskrifter för att underlätta prövningen.

Utredningen anser inte att det i dagsläget är lämpligt att ersätta tillstånds- och anmälningsplikten med generella föreskrifter. Det är en ny bransch där kunskap och erfarenhet fortfarande är under uppbyggnad. Risken är att generella föreskrifter speglar dagens teknik och hämmar utvecklingen av biogasbranschen. Individuell prövning kan i detta avseende på ett bättre sätt anpassas till den teknik- och kunskapsutveckling som sker inom området. I avsnitt 3.8.1 föreslår utredningen att täckning och spridning av rötrest ska regleras i föreskrifter.

4.8.4 Bör erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad främjas?

Som konstaterats är biogas på gårdsnivå en relativt ny verksamhet och det finns behov av mer kunskap hos berörda myndigheter

inom detta område. Utredningen anser att det är viktigt att främja handläggarnas erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling. Det är många som berörs av prövning av och stöd till biogasanläggningar. Utredningen anser att det är rimligt att främja kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte hos de handläggare som hanterar investeringsstöd och miljöprövning av biogasanläggning i syfte att främjar likabehandlingen i landet och en enhetlig, effektiv och snabbare prövning. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket ska ges i uppdrag att främja sådant erfarenhetsutbyte, se nedan.

4.8.5 Bör en webbsida med samlad information om prövning av biogasanläggningar tas fram?

Som ovan nämnts har webbplatsen vindlov.se lyfts fram som ett bra exempel på hur information från många olika myndigheter kan samlas på ett överskådligt sätt. Webbplatsen samordnas av Energimyndigheten och där finns information från ett 20-tal myndigheter samlad, där respektive myndighet svarar för sin del av informationen. Webbplatsen har bildats på uppdrag av regeringen och syftet med den är att ta ett helhetsgrepp på tillståndprocessen för vindkraftverk. Både privatpersoner och företag är målgrupp för webbplatsen. Även handläggare kan ha nytta av informationen som nu finns samlad på ett och samma ställe.

På biogasområdet finns det redan en webbplats, bioenergiportalen.se, som är en samlingsplats för bioenergifrågor i första hand relaterade till jordbruket. Den har kommit till på uppdrag av Jordbruksverket för att underlätta Sveriges omställning till förnybar energiproduktion samt för att bidra till en positiv affärsutveckling för jordbruksföretag som vill satsa på odling av energi-grödor eller produktion av värme, el och drivmedel. Bioenergiportalen är en del av verksamheten vid Institutet för jordbruks- och miljöteknik och dess intressenter är Eskilstuna energi och miljö, Lantbrukarnas riksförbund, LRF Konsult, Hushållningssällskapet, SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut och Skogforsk. Det framgår även att Energimyndigheten och Jordbruksverket stödjer bioenergiportalen.

På bioenergiportalen finns information om vilka tillstånd som krävs för gårdsbaserad biogas. Denna information kan dock med fördel utvecklas ytterligare och på ett mer heltäckande sätt redogöra för de olika delmomenten, t.ex. i form av en checklista.

Mot bakgrund att en samlad webbplats redan finns föreslår inte utredningen att en sådan ska införas, men anser att den information som finns om prövningsförfarandet bör utvecklas.

4.9 Utredningens förslag

4.9.1 Hög gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion höjs till 300 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår för anläggningar där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning.

Utredningen anser inte att det är lämpligt att tillstånds- och anmälningsplikten ska tas bort helt enligt motiv som framgår av avsnitt 4.8.3. Däremot anser utredningen att det finns skäl att höja gränsen för tillståndsplikten. En anmälan bör således vara tillräcklig i högre utsträckning än vad dagens regler medger.

Tillståndsplikt för biogasanläggningar krävs för närvarande vid framställning av mer än 150 000 normalkubikmeter gasformigt bränsle per år (verksamhetskod 40.10) och vid biologisk behandling av mer än 500 ton avfall per år (verksamhetskod 90.150 och 90.160). Med gasformigt bränsle avses rågasen som produceras i anläggningen och den har i regel en metanhalt på cirka 65 procent vid rötning av flytgödsel.

Gränsen för tillståndsplikt för gasformigt bränsle är nationell. Den kan dock påverkas av EU-rätten genom MKB-direktivet i viss utsträckning. I avsnitt 3.2.3 och 4.3.5 behandlas vilka krav som ställs i direktivet på miljöbedömning och tillstånd beträffande verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den gas som framställs på gårdsnivå kan omvandlas till elektricitet som antingen används på gården eller leds ut på elnätet. Anläggningar för produktion av bl.a. elektricitet omfattas av bilaga II till MKB-direktivet. Som konstaterats i avsnitt 3.7.4 innebär det att anläggningarna åtminstone ska omfattas av anmälningsnivån. Den myndighet som handlägger anmälningsärendet ska pröva om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och i sådana fall förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd (26 a §

förordningen [1998:899] om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). MKB-direktivet utgör således inget hinder för att ändra tillståndsplikten för gasformigt bränsle. I svensk rätt anses tillståndspliktig framställning av gasformigt bränsle alltid leda till en betydande miljöpåverkan med följden att en miljökonsekvensbeskrivning krävs (3 § förordningen [1998:905] om miljökonsekvensbeskrivningar). I vilka fall en miljökonsekvensbeskrivning ska krävas i svensk rätt är dock föremål för utredning, se avsnitt 3.7.7.

Utredningen har inte funnit vilket underlag som låg till grund för att gränsen för tillståndspliktig anläggning på B-nivån sattes vid mer än 150 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår. Översiktliga beräkningar visar att gränsen överskrids när all flytgödsel från 230 mjölkkor inklusive rekrytering rötas (*Affärsutveckling för gårdsbaserad biogasproduktion*, Lantbrukarnas riksförbund). Det innebär att biogasanläggningen medför att djurhållningen blir tillståndspliktig eftersom prövningsmyndigheten inkluderar den anmälningspliktiga verksamheten när en tillståndspliktig verksamhet prövas. Gränsen får praktisk betydelse för gårdsanläggningar som i princip har en biogasanläggning som en integrerad del av gödselvårdsanläggningen. För att uppnå en effektiv biogasproduktion är det en fördel om även ett energirikare substrat än flytgödsel användas och anläggningens kapacitet kan då utnyttjas bättre. Det bör därför ges utrymme för att ta emot begränsade mängder av annat avfall än farligt avfall (upp till 500 ton) inom ramen för ett anmälningsärende i de fall den egna djurhållningen inte använder anläggningens hela kapacitet. Det kan t.ex. handla om slakteriavfall samt avfall från livsmedelsindustri och bagerier. En biogasanläggning är en stor investering vilket också motiverar att det bör vara möjligt för företagaren att vid investerings-tillfället bygga en något större anläggning än det som den egna djurhållningen motsvarar. När anläggningen inte belastas till full effekt kan uppehållstiden i rötkammaren förlängas och därmed ökar utröttningsgraden i substratet. Den gasproduktion som kan utnyttjas för värme eller elproduktion minskar troligen eftersom en större andel av den producerade gasen behövs för att värma upp substratet, men det är ett val som bör överlåtas till företagaren att göra. Den positiva effekten med rötad gödsel kvarstår.

Förslaget bidrar även till att uppfylla det nationella målet att andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen (prop. 2008/09:163, s. 38, 2008/98:NU25,

rskr. 2008/09:301). En höjning av gränsen för tillståndsplikt kan även bidra till att uppnå regeringens mål att förenkla för företagen genom att minska andelen företagare som upplever regler som ett tillväxt-hinder och minska de administrativa kostnaderna (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 24, s. 60). I vilken uträkning en höjning av gränsen för tillståndsplikt bidrar till förenklingar för företagen behandlas i konsekvenserna av förslaget i avsnitt 4.10.

Utredningen föreslår att gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion ska höjas till högst 300 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår. En höjning av gränsen till den nivån ligger i linje med den danska tillståndsplikten. Den volymen motsvarar rötning av gödsel från drygt 400 djurenheter mjölkkor med rekrytering. Det ger alltså viss möjlighet att ta emot ytterligare substrat till anläggningen och ändå behålla djurhållningen och biogasproduktionen inom gränsen för anmälningsplikt.

Utredningens bedömning är att eventuella miljöproblem är mer beroende av anläggningens utformning samt hanteringen av substrat och rötrest än gasproduktionens storlek när främst gårdens egen gödsel rötas och endast mindre mängder andra substrat förs in till gården. Risken för ökad negativ miljöpåverkan vid en höjning till den föreslagna nivån jämfört med konventionell gödselhantering bedöms som hanterbar. Klimatrisker i form av metanläckage från en anläggning kan ställas mot att totalt sett har rötad gödsel lägre växthusgasutsläpp än obehandlad gödsel (JTI-rapport 2012, Lantbruk och industri nr 402, *Växthusgaser från stallgödsel*, s. 31). I avsnitt 3.8.1 föreslår utredningen att Jordbruksverket ges i uppdrag att ta fram generella föreskrifter om krav på täckning av lagringsbehållare för rötrest, krav på nedmyllning och metoder för spridning av rötrest i vissa geografiska områden i syfte att minska förluster av ammoniak. Alternativet att i stället för individuell prövning ta fram en föreskrift som behandlar miljöfrågor utöver täckning och spridning av rötrest har behandlats i avsnitt 4.8.3 och bedömningen är att det i dagsläget inte är lämpligt.

Förändringen av gränsen för tillståndsplikt bör genomföras genom att dela upp verksamhetskoden 40.20, som gäller anmälningsplikt för framställning av gasformigt bränsle, och införa ett eget tröskelvärde för anläggningar där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning. Motivet till förslaget om en egen underpunkt inom 40.20 är att en generell höjning av gränsen i 40.10 även berör andra typer av processer för produktion av gasformiga

bränslen. Dessa konsekvenser behöver i så fall utredas i särskild ordning, men bör inte få försena den här föreslagna höjningen. Eftersom övriga verksamhetskoder av gasformigt bränsle anger tröskelvärden i kubikmeter gasformigt bränsle anser utredningen att även den nya punkten bör ha samma enhet.

I det fall prövningsmyndigheten finner att anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan finns möjligheten att förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd till anläggningen. Beträffande avgifter för prövning och tillsyn beslutar kommunen om dem för anmälningspliktiga anläggningar. Avgifterna berörs därför inte av Miljödepartementets förslag om ändringar av vissa avgifter för tillståndspliktiga anläggningar (remiss M2012/1800/R).

Vidare kan en biogasanläggning även vara tillståndspliktig enligt prövningsgrunden biologisk behandling av avfall. Om avfallsmängden överskrider 500 ton per kalenderår blir anläggningen tillståndspliktig på grund av avfallsmängden, (verksamhetskod 90.160). Mottagning av sådana mängder avfall medför ökade transporter, risk för luktproblem, behov av mottagnings- och lagringsutrymmen för avfallet m.m. Utredningen anser därför inte att gränsen för tillståndsplikt för biologisk behandling av avfall bör höjas. Det kan uppstå olägenhetsproblem för närboende vilket motiverar att gränsen behålls oförändrad. I vilken mån stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruk anses vara avfall behandlas i avsnitt 2.6.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att en ny undergrupp till 40.20 är den mest ändamålsenliga förändringen i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I samband med genomförandet av IED-direktivet kommer troligen bestämmelser om prövning och vad som är tillstånds- och anmälningspliktigt i bilagan brytas ut ur förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och läggas i en helt ny förordning om miljöprövning. Den nya undergruppen 40.20 får i sådana fall införas i den nya förordningen. I den mån biogasanläggningar på gårdsnivå blir tillståndspliktiga omfattas de av förslaget om koncentration av prövningen i avsnitt 3.8.3.

4.9.2 Tydligare information om animaliska biprodukter och utnyttja det nationella utrymmet

Utredningens förslag: Jordbruksverket bör ges i uppdrag att förtydliga sin information om möjligheterna att använda animaliska biprodukter för biogasproduktion.

Jordbruksverket har som behörig myndighet möjlighet att bevilja undantag från krav på hygieniseringsanläggning om verket anser att det inte medför risk för spridning av allvarliga överförbara sjukdomar, vilket utgör det s.k. nationella utrymmet (se avsnitt 4.4.4). Med tanke på det goda smittskyddsläget i Sverige är det angeläget att detta läge bibehålls och att risken för smittutbrott hålls låg. Det goda smittskyddsläget bör dock även ses som en möjlighet för att kunna godkänna samrötning. Riskbedömningen för att smittad gödsel kan nå en biogasanläggning är en central fråga. Det är önskvärt att riskbedömningen, som görs i det enskilda fallet, förtydligas på ett mer generellt plan så att presumtiva biogasproducenter i förväg kan bedöma möjligheten för den planerade verksamheten. Frågeställningarna ur den enskildes perspektiv rör främst bedömningen av möjligheter att ta emot naturgödsel från andra gårdar, föra bort rötrest till andra gårdar samt ta emot matavfall från närbelägna storkök. Även riskerna för den enskilde om anläggningen drabbas av smittad gödsel behöver belysas.

Naturgödsel från andra gårdar

Jordbruksverket har alltså möjlighet att godkänna rötning utan hygienisering av naturgödsel från den egna gården och naturgödsel från andra gårdar. Den riskbedömningen, som görs i det enskilda fallet när samrötning godkänns, behöver förtydligas på ett mer generellt plan så att presumtiva biogasproducenter i förväg kan bedöma möjligheten att få ta emot naturgödsel från andra gårdar till den planerade anläggningen. Det finns ett intresse från jordbrukare som avser att bygga en biogasanläggning att kunna ta emot gödsel från andra gårdar men de vill av lönsamhetsskäl inte investera i en hygieniseringsanläggning. Motivet till att ta emot gödsel utifrån är att processen kan förbättras med lämplig substratblandning och därmed ett ökat gasutbyte. Företagsekonomiskt är det också bättre att en anläggning byggs i stället för fler anlägg-

ningar i närheten av varandra. En, eller en grupp, jordbrukare som planerar att bygga en biogasanläggning har ett stort behov av att tidigt få vägledning i den frågan.

Föra bort rötrest till andra gårdar

Det bör även tydliggöras i vilka situationer en rötrest kan spridas på annan mark än egen areal. En biogasanläggning som tar emot substrat utifrån får en större mängd rötrest än den flytgödsel som kommer från gårdens egna djur. I de fall där naturgödseln kommer från flera olika gårdar kan rötresten återföras till dessa gårdar för gödsling av åkermark. I andra fall är det lämpligt att rötresten tas emot av t.ex. en jordbrukare som enbart bedriver växtodling. Rötresten är en bra produkt för att återföra växtnäring till växtodlingen. I djurtäta områden skulle detta kunna underlätta att finna spridningsareal för gårdens naturgödsel. För omgivningen är det också en fördel om rötrest, som luktar mindre, sprids jämfört med obehandlad gödsel. Om beslut om godkännande av biogasanläggning innehåller restriktionen att den obehandlade rötresten endast får spridas på de jordbruksföretag som lämnat gödsel till anläggningen innebär det en minskad möjlighet att använda växtnäringen i rötresten optimalt på åkermark på närliggande jordbruksföretag.

Matavfall från storkök

Utredningen har även erfarit att det finns ett önskemål att nyttja matavfall från närbelägna storkök och restauranger som substrat i en biogasanläggning. Med matavfall avses i detta sammanhang inte sorterat hushållsavfall. Matavfall är ett energirikt substrat som är väl lämpat att blanda med naturgödsel för att få en bra rötningsprocess. Det ger även möjligheter att skapa lokala kretslopp. Det nationella utrymmet att ge undantag för att använda matavfall från storkök tillsammans med exempelvis naturgödsel i en biogasanläggning utan hygienisering bör användas. Naturvårdsverket har i ett allmänt råd (NFS 2003:15) angett att matavfall och livsmedelsrelaterat verksamhetsavfall bör behandlas så att avdödning kan ske av patogener. De metoder som anvisas är antingen hygienisering före rötning eller termofil rötning. Jordbruksverket har tidigare haft detta allmänna råd som en bindande föreskrift i föreskrifterna

(SJVFS 2006:84) om befattning med animaliska biprodukter och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur, men paragrafen togs bort genom ändringen av föreskriften (SJVFS 2011:21) den 6 maj 2011. I dagsläget finns ingen nationell reglering utöver EU-förordningarna om animaliska biprodukter, dvs. hygienisering vid 70 grader i en timme. Jordbruksverket har dock möjlighet att godkänna alternativa parametrar där metoden är validerad och garanterar att de biologiska riskerna reduceras i samma omfattning som hygienisering (kapitel III, avsnitt 2 punkt 1 i bilaga V till förordning (EU) nr 142/2011). Eftersom den möjligheten erbjuds i bl.a. Danmark bör det förtydligas under vilka omständigheter det även kan ske i Sverige. Om undantagsmöjligheten inte utnyttjas bör information om motivet till hygieniseringskrav tydliggöras för att få förståelse för den riskbedömning som Jordbruksverket gör.

Risker vid samrötning

Utredningen har informerats om att det pågår en dialog mellan Statens veterinärmedicinska anstalt och Jordbruksverket avseende riskbedömning av bl.a. spridning av salmonella vid samrötning av gödsel från flera gårdar. Resultatet av arbetet planeras vara färdigt under år 2013.

Risker där stallgödsel tas in från flera gårdar till en biogasanläggning finns både för verksamhetsutövaren och för samhället. Verksamhetsutövaren löper risken att biogasanläggningen kan medföra att den egna gården blir spärrad om salmonellasmittad gödsel förs in till anläggningen från annan gård. Ur ett samhällsperspektiv finns risken att en biogasanläggning kan bli nav för smittspridning om smittad gödsel från en gård kommer in i anläggningen och därmed kontaminerar annan gödsel. Sådan smittad biogasanläggning kan behöva saneras med medföljande kostnader. När det gäller djursjukdomar i form av epizootier kan saneringskostnaden drabba staten till 100 procent. Det inträffar när saneringsåtgärderna har fastställts i saneringsplan eller har beslutats av en veterinär som Jordbruksverket utsett. Bestämmelser om ersättnings storlek och grunderna för ersättningen finns i 15 § epizootilagen (SFS 199:657) samt i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:105) om ersättning på grund av beslut med stöd av epizootilagen (1999:657). När det gäller sjukdomar som smittar

mellan människor och djur (s.k. zoonoser), exempelvis salmonella, är det inte säkert att ersättning utgår för sanering av en biogasanläggning. Situationen har ännu inte uppkommit på gårdsnivå och Jordbruksverket har därför inte ställts inför frågan om en biogasanläggning behöver saneras om salmonellasmittad gödsel har kommit in i biogasanläggningen. Reglerna finns i zoonoslagen (1999:658), zoonosförordningen (1999:660) och Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:104) om ersättning på grund av beslut med stöd av zoonoslagen (1999:658).

Om rötresten innehåller salmonella behöver anläggningen saneras och särskilda restriktioner kring hur den smittade rötresten ska hanteras behöver upprättas. Detta gäller även för icke-rötad stallgödsel som är smittad med salmonella. Om sådan gödsel tagits emot och spritts innebär det dock inte nödvändigtvis spärr av besättningen på den mottagande gården.

En risk är att kostnaderna för sanering av biogasanläggningar kan öka om samrötning sker i ökad omfattning och anläggningen behöver spärras och saneras med statliga medel. Denna risk ska dock ställas mot de positiva effekter en utbyggnad av biogas från jordbruket ger i form av miljövinster för samhället samt möjlighet till gynnsam utveckling för landsbygdsföretag.

Föreskrift eller informationsmaterial

Utredningens bedömning är att det är lämpligast att utforma ett informationsmaterial som beskriver de överväganden som ligger till grund för godkännande av en biogasanläggning utan hygieniseringssteg. Regelverket för användning av animaliska biprodukter i en biogasanläggning är svårt att förstå. Informationsmaterialet behöver därför vara i lättillgänglig form så att en företagare kan se vilka faktorer som beaktas vid bedömningen. Utredningen anser att det är lämpligast att ett informationsmaterial av vägledande karaktär tas fram. Direkta krav och rättigheter som riktar sig till den enskilde ska ske i föreskriftsform.

4.9.3 Främja erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad

Utredningens förslag: Jordbruksverket bör ges i uppdrag att främja erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad om biogas-

anläggningar på gårdsnivå. Jordbruksverket bör främst rikta sig till handläggare som hanterar investeringsstöd respektive miljöprövning.

Ökat erfarenhetsutbyte och ökad kunskapsuppbyggnad främjar likabehandlingen i landet och bör leda till en mer enhetlig, effektiv och snabbare prövning.

Eftersom biogasanläggning på gårdsnivå är en relativt ny bransch finns ett stort behov av erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad hos de handläggare som hanterar frågor om biogas. Det gäller frågor om investeringsstöd inom landsbygdsprogrammet, miljöprövning samt godkännande enligt reglerna om animaliska biprodukter. Verksamhetsutövaren behöver ha kontakt med olika myndigheter och kommunala nämnder och det är därför angeläget att även handläggarna har en helhetsbild över de olika aspekterna som kan finnas vid investeringen i en biogasanläggning. De olika prövningarna kan även påverka varandra då villkor vid miljöprövning kan påverka möjligheten att ansöka om olika former av miljöersättning, vilket behandlas i kap. 5.

Förslaget är i linje med Jordbruksverkets uppdrag att bl.a. arbeta med landsbygdsutveckling för en hållbar utveckling och ett konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet (förordningen [2009:1464] med instruktion för Statens jordbruksverk). Jordbruksverket har även ett vägledningsansvar utifrån miljöbalken (3 kap. 13 § miljö-tillsynsförordningen[2011:13])och är behörig myndighet enligt reglerna om animaliska biprodukter (10 § förordningen [2006:814] om foder och animaliska biprodukter). Därutöver är Jordbruksverket förvaltningsmyndighet för landsbygdsprogrammet och har ett nära samarbete med länsstyrelserna i dessa frågor.

Utredningen anser därför att det är rimligt att Jordbruksverket samordnar erfarenhetsutbyte som ett led i att främja utvecklingen av biogas på gårdsnivå med ett helhetsperspektiv. Utredningen föreslår således att Jordbruksverket ska ges i uppdrag att främja sådant erfarenhetsutbyte. Vid den närmare utformningen av erfarenhetsutbytet och kunskapsuppbyggnaden bör samverkan ske med andra myndigheter såsom Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Energimyndigheten.

4.10 Konsekvenser

Vilka krav som ställs på konsekvensbeskrivningen, hur den är upplagd och vad som avses med småföretag framgår i avsnitt 2.8.

I detta kapitel föreslår utredningen följande:

- höj gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion,
- tydligare information om reglerna om animaliska biprodukter och utnyttja det nationella utrymmet, och
- främja erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad.

Det förslag som kan leda till nya eller ändrade regler är förslaget om att höja gränsen för tillståndsplikten.

Biogasproduktion på gårdsnivå har potential att öka i omfattning och på så sätt både bidra till en hållbar utveckling och att utveckla företag på landsbygden. Etablering av en biogasanläggning på gårdsnivå berörs av många olika regelverk och det kan vara svårt för en blivande verksamhetsutövare att överblicka de möjligheter och krav som finns inom området, särskilt för anläggningar som inte har ett hygieniseringssteg. En effekt av dagens regler är att en anmälningspliktig djurhållning blir tillståndspliktig även om enbart gårdens egen gödsel rötas i en biogasanläggning. Utredningen har vid möten med branschen uppmärksammat på att det är betydande skillnad för företagaren om en biogasanläggning prövas som ett tillståndsärende eller ett anmälningsärende. Skillnaden avser dels behov av konsultstöd för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning, dels är kalendertiden för tillståndsprövning längre eftersom det är en mer omfattande process. Det har även framförts synpunkter på att informationen bör förtydligas om möjligheterna att röta stallgödsel från flera gårdar, att använda matavfall från storkök samt hur rötresten kan spridas. Lönsamheten för en biogasanläggning är omvittnat låg och de årliga avgifterna upplevs som väldigt höga.

Utredningens förslag innebär att gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion höjs från 150 000 kubikmeter till 300 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår för anläggningar där huvuddelen av det material som rötas består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning. Förslaget medför att en anmälningspliktig djuranläggning som i huvudsak rötar gårdens egen gödsel förblir anmälningspliktig. Om gårdens egen djurhållning inte når den föreslagna gränsen ger det även viss möjlighet att ta emot gödsel från andra

gårdar samt till biologisk behandling av avfall. Utredningen har övervägt om tillståndsgränsen för biologisk behandling av annat avfall än farligt avfall bör höjas men funnit att det kan uppstå olägenheter för omgivningen som motiverar att nuvarande gräns för tillståndsprovning behålls.

Utredningen har även övervägt möjligheten att ta bort tillstånds- och anmälningsplikten för biogasanläggningar på gårdsnivå och istället reglera det som krävs ur miljösynpunkt i generella föreskrifter. Bedömningen är dock att det i dagsläget inte är lämpligt eftersom det är en ny bransch där kunskap och erfarenhet är under uppbyggnad. En föreskrift riskerar att bli teknikkonserverande där teknisk och kunskapsmässig utveckling pågår, vilket inte skulle gynna utvecklingen av biogasproduktion på gårdsnivå. I avsnitt 3.8.1 föreslår utredningen att täckning och spridning av rötrest ska regleras i föreskrifter.

Om utredningens förslag om ändring av nivån för tillståndspflicht inte genomförs underlättas inte den möjliga utvecklingen av biogasproduktion på gårdsnivå upp till 300 000 kubikmeter gasformigt bränsle per kalenderår.

När det gäller tidpunkt för ikraftträdande av förslaget om att höja gränsen för tillståndspflicht föreslår utredningen att det ska träda i kraft den 1 januari 2014. Några särskilda informationsinsatser, utöver uppdatering av befintligt informationsmaterial, behövs inte.

I övrigt har de krav på innehållet som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning vävts in under relevanta rubriker nedan. I det följande anges således vilka som berörs av förslagen och vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser som förslagen medför.

4.10.1 Konsekvenser för miljön

Förslagen, som innebär att biogasanläggningar på gårdsnivå främjas, beräknas få följande positiva effekter för miljön. Rötning till biogas leder till minskad avgång av klimatgaser från gödseln och till att fossila bränslen kan ersättas av biobränslen, vilket är positivt för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Rötresten har samma näringsinnehåll som orötad gödsel, förutom att kvävet är mer växttillgängligt eftersom ammoniuminnehållet är högre. Det bör leda till ett effektivare växtnäringssystem och därmed gynna

miljökvalitetsmålen *Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Det bedöms också vara positivt för att följa miljökvalitetsnormerna för vatten. Förutom ovanstående miljöeffekter kan olägenheter för omgivningen minska eftersom rötresten luktar mindre. Det kan också leda till ökade förutsättningar att skapa lokala kretslopp om produkter och avfall i närområdet rötas, vilket leder till minskade transporter och gynnar miljökvalitetsmålen *God bebyggd miljö* och *Frisk luft*. Förslagen bidrar även till att uppfylla det nationella målet att andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen (prop. 2008/09:163, s. 38, 2008/98:NU25, rskr. 2008/09:301).

Förslagen kan dock få negativa effekter för miljön i form av risk för ammoniakförluster vid olämplig lagring och spridning samt risk för utsläpp av växthusgaser i form av metanläckage från anläggningen vid till exempel driftstörningar, om utrötningen är otillräcklig eller om anläggningen har tekniska brister. Totalt sett har dock rötad gödsel lägre växthusgasutsläpp än obehandlad gödsel (JTI-rapport 2012, Lantbruk och industri nr 402 *Växthusgaser från stallgödsel*, s 31.) I avsnitt 3.8.1 föreslår utredningen att Jordbruksverket ges i uppdrag att ta fram generella föreskrifter om krav på täckning av lagringsbehållare för rötrest, krav på nedmyllning och metoder för spridning av rötrest i vissa geografiska områden i syfte att minska förluster av ammoniak.

Att främja erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad bör bidra till att de negativa effekterna för miljön minimeras och att ändamålsenliga krav ställs i samband med myndigheternas prövning av verksamheten, oavsett om det gäller investeringsstöd eller miljöprövning.

4.10.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Jordbruksverket

Jordbruksverket berörs inte av förslaget om att höja gränsen för tillståndsplikt.

Jordbruksverket behöver initialt lägga mer resurser på att ta fram ett lättillgängligt informationsmaterial om animaliska biprodukter. När informationsmaterialet är känt bör belastningen från företagare

som ställer frågor om regelverket bli mindre. Det gäller inom de områden där informationsmaterialet kan göras tillräckligt vägledande för att företagaren ska kunna se vilka möjligheterna är och vilka krav som ställs. Ärendehantering och godkännande av anläggningen är densamma. Enligt en grov uppskattning av tidsåtgången för detta från Jordbruksverket kommer åtta personveckor att krävas initialt och därefter två personveckor årligen.

Att främja erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad om biogasanläggningar är en uppgift som ligger i linje med Jordbruksverkets uppdrag att arbeta med landsbygdsutveckling för en hållbar utveckling och ett konkurrenskraftigt näringsliv i hela landet. Jordbruksverket uppskattar grovt att det inledningsvis krävs sex till åtta personveckor för detta arbete. Utredningen föreslår ingen särskild finansiering, utan det bör kunna rymmas inom befintliga resurser.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Förslaget att höja gränsen för när tillstånd krävs för en biogasanläggning minskar arbetet för länsstyrelserna eftersom färre samråds- och tillståndsärenden behöver behandlas. För ett enskilt ärende uppskattas resursåtgången för samrådsförfarandet till 2,5 effektiva arbetsdagar och resursåtgången från det att ansökan inkommer till det att beslut fattats till 15 effektiva arbetsdagar (*Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan*, Svenskt Näringsliv, mars 2012, s. 25). Det är svårt att uppskatta hur många ärenden det kan handla om där endast biogasanläggningen prövas och i hur många fall tillstånd till biogasanläggning behandlas i samband med prövning av utökning av djurhållning. Totalt har 49 företag fått stöd till en biogasanläggning via landsbygdsprogrammet, vilket ger en bild av storleksordningen av verksamheten. Länsstyrelserna kan dock komma att behöva ta fram yttranden till kommunen i anmälningsärendena.

En tydligare information om animaliska biprodukter kommer att underlätta för handläggarna att få en helhetsbild av krav och möjligheter för biogasproduktion på gårdsnivå. Det ökar kvalitén i handläggningen och underlättar diskussionen med sökande vid miljöprövningen.

På de länsstyrelser som även fortsättningsvis kommer att handlägga ärenden om tillstånd till biogasanläggning underlättas arbetet

vid utformandet av särskilda villkor om ett erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad för handläggare av såväl investeringsstöd som miljöprövning anordnas. Tiden för deltagande i erfarenhetsutbyte kompenseras av ökad effektivitet i handläggningen. Eftersom olika delar av länsstyrelserna berörs i biogasärenden ökar förståelsen inom myndigheten för olika aspekter i ett ärende och höjer kvalitén i handläggningen, oavsett om det gäller yttrande till kommunen i ett anmälningsärende eller beslut om investeringsstöd.

Konsekvenser för statsfinanserna

Förslagen om höjning av tillståndsplikten, information om animaliska biprodukter samt erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad påverkar inte kostnaderna för staten totalt sett. Färre tillståndsprövningar minskar kostnaderna inom länsstyrelserna medan det föreslagna erfarenhetsutbytet och kompetensuppbyggnaden är en kostnad eftersom det är en ny verksamhet för många handläggare.

En risk är att kostnaderna för sanering av biogasanläggningar kan öka om samrötning sker i ökad omfattning och anläggningar behöver spärras och saneras med statliga medel. Det inträffar när saneringsåtgärderna har fastställts i saneringsplan eller har beslutats av en veterinär som Jordbruksverket utsett. Både Jordbruksverket och berörd länsstyrelse berörs i samband med hanteringen av en salmonellasmittad anläggning. Denna risk ska dock ställas mot de positiva effekter en utbyggnad av biogas från jordbruket ger i form av miljövinster, möjligheten att öka andelen förnybar energi samt för utvecklingen av företag på landsbygden.

Konsekvenser för kommunerna

Beträffande förslaget om höjning av tillståndsplikten kommer kommunerna inte att beröras i någon större utsträckning om prövningen sker i samband med att anmälningsärendet om djurhållning behandlas. Beträffande nya biogasanläggningar blir det något fler ärenden. Med tanke på att endast 49 investeringsstöd beviljats i hela landet är det troligt att merparten av dem finns på företag med tillståndspliktig djurhållning. Förslaget borde dock inte leda till ökade kostnader för kommunen, eftersom det finns möjlighet att

ta ut en avgift för prövning och tillsyn. Avgiften bygger på de kommunalrättsliga principerna om självkostnad.

Kommunerna berörs inte direkt av förslaget om tydligare information om animaliska biprodukter förutom att det underlättar för handläggarna att få en helhetsbild av krav och möjligheter för biogasproduktion på gårdsnivå. Det ökar kvalitén i handläggningen och underlättar diskussionen med sökande i samband med prövningen.

Erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad underlättar för handläggare vid prövning av anmälningsärenden.

4.10.3 Konsekvenser för enskilda och näringslivet

En biogasanläggning är en kostsam investering och det är därför angeläget att anläggningen nyttjas så effektivt som möjligt och att möjligheter till samarbete mellan gårdar kan utvecklas. Under innevarande programperiod har 49 företag fått investeringsstöd via landsbygdsprogrammet och efterfrågan är större än tillgängliga medel. Av Svenska Miljörapporteringsportalen framgår att antalet tillståndspliktiga biogasanläggningar på gårdsnivå var cirka 13 stycken i oktober 2012, vilket kan jämföras med statistiken från Energimyndigheten som visar att det fanns 19 gårdsanläggningar år 2011. De företag som har biogasanläggningar på gårdsnivå är huvudsakligen småföretag. Hela förslaget syftar således till att förenkla för småföretag.

Utredningens förslag innebär att gränsen för tillståndspliktig biogasproduktion höjs så att en djuranläggning som i huvudsak rötar gårdens egen gödsel förblir anmälningspliktig. Det är positivt för enskilda och näringslivet att en tillståndsprövning inte behöver ske av befintlig anmälningspliktig djurhållning för att en biogasanläggning etableras, om prövningsmyndigheten bedömer att det inte innebär en väsentlig ändring av gödselhanteringen som föranleder att tillstånd krävs. Biogasanläggningen och djurhållningen kan därmed provas av samma instans. Förändringen tar således sikte på mindre djurhållande verksamheter som inte är tillståndspliktiga. Det minskar de administrativa kostnaderna och är särskilt positivt för små företag. Förslaget om att höja gränsen för tillståndsplikt bör leda till att handläggningstiderna blir kortare och kostnaderna blir lägre för de företag som berörs. För den enskilde företagaren är tidsaspekten vid prövningen en viktig faktor.

Uppgifter om de administrativa kostnaderna för ett tillståndsförfarande kan hämtas ur två av varandra oberoende källor. Enligt Tillväxtverkets databas Malin uppgår dessa kostnader till cirka 63 000 kronor och beräknas ta cirka 40 timmar i anspråk för företagen (Miljöfarlig verksamhet – B liten). Enligt uppgift från Svenskt Näringsliv är den totala resursåtgången hos verksamhetsutövaren för en tillståndsprövning i genomsnitt 0,3–0,4 årsarbetskrafter. Upprättande av ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivning och kompletteringar motsvarar cirka hälften av tiden. Resterande utgörs främst av tid för förstudie, vilken bör vara densamma oavsett om det är ett tillstånds- eller anmälningsärende. (1 årsarbetskraft = 220 arbetsdagar) (*Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan*, Svenskt Näringsliv, mars 2012, s. 25). Bedömningarna skiljer sig alltså kraftigt åt mellan dessa källor. Från 40 timmar enligt Tillväxtverkets databas till cirka 300 timmar enligt Svenskt Näringsliv (när tiden för förstudie tagits bort). De administrativa kostnaderna för ett anmälningsförfarande som uppgår till cirka 41 000 kronor och beräknas ta cirka 80 timmar i anspråk för företagen (Tillväxtverkets databas Malin, anmälan av miljöfarlig verksamhet). Någon uppgift om resursåtgång vid anmälningsförfarande finns inte i rapporten från Svenskt Näringsliv. Kostnaden för att anlita konsult är enligt branschens bedömning betydligt lägre i ett anmälningsärende än i ett tillståndsärende. Det kan röra sig om cirka 10 000–15 000 kronor i ett anmälningsärende, medan ett tillståndsärende ofta kan kosta ungefär tio gånger så mycket. Enligt uppgift i Tillväxtverkets databas Malin uppgår de externa omkostnaderna till cirka 48 000 kronor för ett tillståndsärende och några konsultkostnader har inte tagits med i beräkningarna för anmälningsärenden (Miljöfarlig verksamhet – B liten och anmälan av miljöfarlig verksamhet). Eftersom det finns olika uppfattningar om tidsåtgång och behov av externa resurser tyder det på att det är svårt att uppskatta hur stora de administrativa kostnaderna är. Troligen kan de även variera mellan olika företag beroende på anläggningens lokalisering, vilka substrat som rötas samt anläggningens storlek.

Ytterligare kostnader tillkommer vid tillståndspliktig verksamhet, främst i form av årlig avgift för prövning och tillsyn samt årlig kostnad för upprättande av miljörapport. Avgift för prövning av gasformigt bränsle när länsstyrelsen bedriver tillsyn är i dagsläget 52 000 kronor. Ytterligare information om avgifter och

exempel på avgiftens storlek vid prövning i flera verksamhets-koder finns i avsnitt 4.6.5. Avgifter för anmälningspliktiga anläggningar beslutar kommunerna om och utformning och storlek kan skilja sig åt betydligt mellan dem. Kostnaden för att upprätta en miljörapport beräknas enligt Tillväxtverkets databas Malin uppgå till cirka 13 100 kronor och ta cirka 40 timmar (B-verksamheter mindre miljörapport). Det kan jämföras med Jordbruksverkets rapport 2012:31 *Kraven kostar – Jordbruksföretagarens administrativa kostnader för myndighets- och branschkrav* där tiden för miljörapporten utan konsult hjälp uppskattas ta cirka åtta timmar. Beträffande handläggningstider för tillståndspliktig verksamhet ligger de igenomsnitt på 60 veckor och handläggningstiderna för anmälningspliktig verksamhet är betydligt lägre, jfr. avsnitt 3.6.

En verksamhetsutövare kan dock välja att söka tillstånd eftersom anmälan i sig inte medför egentlig rättslig miljöprövning av verksamheten. Beslut i anmälningsärende ger inte verksamhetsutövaren trygghet på samma sätt som ett tillståndsbeslut. Tillstånd till lokaliseringen av verksamheten kan vara ett motiv som gör att tillståndsvägen väljs.

Konkurrensförhållandena mellan företagen påverkas inte eftersom alla har nytta av att informationen om möjligheterna att använda animaliska biprodukter förtydligas samt att handläggarnas erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad främjas. Kostnaden, och därmed lönsamheten, för biogasproduktion påverkas av i vilken mån företaget har fått stöd till investeringen. Ändringen av nivå för tillståndspliktig biogasproduktion påverkar inte konkurrenskraften.

Om företagarna får tillgång till ett informationsmaterial om animaliska biprodukter underlättar det bedömningen om investeringar ska genomföras. Bra vägledning är särskilt betydelsefullt för små företag eftersom de ofta har mindre resurser att sätta sig in i komplicerade regler. Osäkerhet om vilka regler som gäller kan tänkas påverka små företag mer negativt än större företag. Detta förutsätter att den vägledning som ges är relevant och tydlig. En tydligare information om animaliska biprodukter underlättar även för handläggarna att få en helhetsbild av krav och möjligheter för biogasproduktion på gårdsnivå. Det ökar kvalitén i handläggningen och förbättrar diskussionen med sökande i samband med miljöprövningen.

Ökat erfarenhetsutbyte och ökad kunskapsuppbyggnad främjar likabehandlingen i landet och borde leda till mer enhetlig, effektiv

och snabbare prövning. Eftersom det är en ny verksamhet på gårdsnivå är alla insatser som ökar kompetensen hos de prövande myndigheterna angelägna. På de länsstyrelser som även fortsättningsvis kommer att handlägga ärenden om tillstånd till biogasanläggning underlättas arbetet om ett erfarenhetsutbyte och kunskapsuppbyggnad för handläggare av såväl investeringsstöd som miljöprövning anordnas. Eftersom olika delar av länsstyrelsen berörs i biogasärenden ökar förståelsen inom myndigheten för olika aspekter i ett ärende och höjer kvalitén i handläggningen oavsett om det gäller yttrande till kommunen i ett anmälning- ärende eller beslut om investeringsstöd, vilket är positivt för enskilda företag.

4.10.4 Konsekvenser för samhället i övrigt

När det gäller förslaget om att höja gränsen för tillståndsplikt innebär det att sakägare, t.ex. närboende, inte får sina intressen prövade på samma sätt i anmälningförfarandet som vid tillståndsprövning. De har dock möjlighet att föra talan om försiktighetsmått och förbud (enligt 32 kap. 12 § miljöbalken).

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

4.10.5 Konsekvenser för konkurrenskraften på EU:s inre marknad

Prövning av gasformiga bränslen är en nationell regel och omfattas således inte av IED-direktivet. MKB-direktivet kan dock påverka i viss mån när det gäller produktion av elektricitet. Att höja gränsen för tillståndsplikt står dock inte i strid med MKB-direktivet, se mer om det i avsnitt 4.9.1 ovan. Utredningens bedömning är att eventuella miljöproblem är mer beroende av anläggningens utformning samt hanteringen av substrat och rötrest än gasproduktionens storlek när främst gårdens egen gödsel rötas och endast mindre mängder andra substrat för in till gården. I det fall prövningsmyndigheten finner att det uppstår en betydande miljöpåverkan

finns möjligheten att förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd till anläggningen.

Förslaget om tydligare information och utnyttja det nationella utrymmet kan innebära en tillämpning av regelverket för animaliska biprodukter som är mer i linje med andra länder, beroende på hur Jordbruksverket utformar sitt informationsmaterial och tillämpar regelverket.

Ökat erfarenhetsutbyte och ökad kunskapsuppbyggnad främjar likabehandlingen i landet och bör leda till mer enhetlig, effektiv och snabbare prövning, vilket kan vara positivt ur konkurrenssynpunkt. Det är dock inget som är i strid med EU-rätten.

4.10.6 Sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna

Utredningens slutsats är att förslagen medverkar till att biogasproduktion på gårdsnivå kan utvecklas och nå en större omfattning än idag. Förslagen bidrar till minskad användning av fossila bränslen samtidigt som växtnäringen kan nyttjas effektivt i jordbruket och ett antal miljö kvalitetsmål påverkas positivt. Det möjliggör även företagsutveckling på landsbygden och skapandet av lokala kretslopp. Förtydligande av information om möjligheterna att använda animaliska biprodukter för biogasproduktion underlättar både för enskilda samt för myndigheter. Erfarenhetsutbyte och ökad kunskapsuppbyggnad främjar likabehandlingen i landet och bör leda till en mer enhetlig, effektiv och snabbare prövning.

5 Samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter

5.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är att utreda behovet av central information om djurhållande verksamhet med tillstånds- eller anmälningsplikt. Det finns för närvarande inte någon samlad information över vilka djurhållande verksamheter som har tillstånd eller hur de individuella villkoren är utformade i dessa tillståndsbeslut. Det samma gäller för företag som är anmälningspliktiga. Sådan information kan behövas för att främja likabehandling och rätts-säkerhet för företagen. Det kan även finnas behov hos myndigheter att kontrollera om villkor är liktydiga med insatser som kan beviljas stöd inom landsbygdsprogrammet. Vid prövningen av behovet att skapa ett samlat register över djurhållande verksamhet ingår även att belysa om alla eller enbart vissa individuella villkor i tillståndsbeslut, alternativt förelägganden om försiktighetsåtgärder i anmälningsärenden, kan behöva registreras. Om det finns behov av ett sådant register ska utformning, förvaltning, kostnader, uppdatering och tillgänglighet till uppgifterna analyseras. Lämpligheten av sådan samlad information ska vägas emot det krav som redan ställs genom inspiredirektivets införlivande i svensk lagstiftning genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Rumsliga data som samlas in av en offentlig myndighet bör kunna delas med andra myndigheter.

5.2 Internationella krav och åtaganden

5.2.1 Inspiredirektivet

Syftet med inspiredirektivet är att fastställa allmänna bestämmelser för att inrätta en infrastruktur för rumslig information inom EU. Informationen är avsedd att användas för gemenskapens miljöpolitik samt för verksamheter som kan påverka miljön (artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeisk gemenskapen (Inspire)). Rumsliga data som samlas in av en offentlig myndighet bör kunna delas med andra myndigheter. Det bör vara lätt att hitta tillgängliga data, kunna avgöra om de kan användas för ett visst syfte och få reda på vilka villkor som gäller för utnyttjandet (skäl 6). För att motverka slöseri med tid och resurser för att kunna avgöra om rumsliga data kan användas för ett visst syfte behöver befintliga data beskrivas och nättjänster tas fram för dessa metadata (skäl 15). Med metadata avses information som beskriver rumsliga datamängder och rumsliga datatjänster som gör det möjligt att finna, inventera och utnyttja dem (artikel 3.6). Offentliga myndigheter måste lätt få tillgång till relevant rumslig information för att kunna genomföra sina arbetsuppgifter och åtgärder för att förebygga praktiska hinder bör vidtas, t.ex. genom avtal mellan myndigheter (skäl 22). I direktivet framgår vilka teman för rumsliga data som direktivet omfattar. Dessa beskrivs kortfattat i bilaga I och dessa är: referenskoordinatsystem, geografiska namn, adresser för fastigheter, transportnät, hydrografi samt skyddade områden. Bilaga II beskriver höjder, landtäcke, ortofoto samt geologi. I bilaga III finns de teman som specifikt berör utredningen: markanvändning (tema 4), produktions- och industrianläggningar (IPPC-/IED-anläggningar) (tema 8) samt jordbruks- och vattenbruksanläggningar inklusive produktionsplatser för djur (tema 9).

Det åligger medlemsstaterna att inrätta och skapa ett system som möjliggör att söka efter rumsliga datamängder där innehållet i metadatat visas. Visningstjänsten ska göra det möjligt att t.ex. visa, zooma och överlagra datamängder samt ladda ner och, när det är möjligt, även ge direktåtkomst till informationen. Tjänsten ska även vara tillgänglig för allmänheten och vara åtkomlig via internet (artikel 11). Tillgängligheten för allmänheten kan t.ex. begränsas av bestämmelser om sekretess, personuppgifter eller skydd av miljön.

Begränsning av tillgängligheten ska tolkas restriktivt, öppenhet framhålls som angelägen för information om utsläpp till miljön.

5.2.2 Landsbygdsförordningen

Syftet med landsbygdspolitiken inom EU är att den bör stödja och komplettera marknads- och inkomststöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Varje medlemsstat ska utforma sin egen nationella strategiska plan för landsbygdsutveckling och den ligger till grund för det nationella landsbygdsutvecklingsprogrammet. Regelverket som utgör grunden för det nu gällande landsbygdsprogrammet finns i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeisk jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU). I förordningen finns en åtgärd kallad *Stöd för miljövänligt jordbruk*, vilket motsvarar begreppet *miljöersättningar* inom det svenska landsbygdsprogrammet. *Stöd för miljövänligt jordbruk* ska beviljas jordbrukare som frivilligt gör åtaganden inom detta område, vilket framgår av artikel 39. Stödet får endast avse sådana åtagande som går längre än tillämpliga bindande normer i gemensamma bestämmelser för direktstöden, minimikraven för användning av gödningsmedel och växtskyddsprodukter och andra tillämpliga krav i den bindande nationella lagstiftningen och i programmet.

Tillämpningsföreskrifterna för landsbygdsförordningen finns i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011. Där finns bl.a. regelverket om det integrerade administrations- och kontrollsystemet, ofta förkortat IAKS. I artikel 10 hänvisas till att det är samma IAKS som ska användas inom landsbygdsstödet som används inom direktstöd till jordbrukare.

Administrativa kontroller ska göras av samtliga ansökningar om stöd och kontrollerna ska omfatta alla uppgifter som det är möjligt och lämpligt att kontrollera på administrativ väg. Rutinerna ska ge garantier för en registrering av vilka kontroller som genomförts, resultaten av dem samt vilka åtgärder som kontrollerna lett till (artikel 11). Det framgår även av samma artikel att korskontroller ska ingå i möjligaste mån där bl.a. information från IAKS kan ingå. Det innebär därmed att om det finns information i andra register så bör den informationen användas för att säkerställa att stöd inte betalas ut felaktigt. Förutom administrativa kontroller ska kontroller ske på plats av minst fem procent av alla stödansökningar

(artikel 12). Den administrativa kontrollen säkerställer att stöd-mottagaren är berättigad att söka stöd medan kontrollen på plats verifierar att villkoren för stödet uppfylls.

5.2.3 Direktivet om industriutsläpp (IED)

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (IED-direktivet) regleras bl.a. allmänhetens tillgång till information. Beslut om meddelande, förnyad bedömning eller uppdatering av tillstånd ska göras tillgängliga för allmänheten, inklusive via internet. Det gäller information om beslutets innehåll och skälen för detta, mindre stränga gränsvärden för utsläpp i den mån sådana har fastställts och de åtgärder som vidtagits av verksamhetsutövaren vid nedläggning av verksamheten (artikel 24.2 a, b, f och 24.3 a i IED-direktivet). Undantag från kravet på tillgång till information kan göras med stöd av artikel 24.4 som hänvisar till artikel 4.1 och 4.2 i miljöinformationsdirektivet (2003/4/EG).

Industriutsläppsutredningen har i betänkandet SOU 2011:86 gjort bedömningen att kravet kan anses genomfört i svensk rätt eftersom domar och beslut är offentliga och kan göras tillgängliga elektroniskt, t.ex. via e-post (s. 194 ff.). Regeringen ansåg dock i propositionen *Nya regler för industriutsläpp* (prop. 2012/13:35, s. 46 f.) att det rent språkligt är svårt att hävda att direktivets hänvisning till internet inte skulle betyda att besluten ska göras tillgängliga på en webbplats. Regeringen ansåg därför att en särskild bestämmelse om detta behövs och att den kan genomföras på förordningsnivå. I framtiden torde således beslut om tillstånd till IED-anläggningar finnas tillgängliga på internet.

5.3 Gällande svensk rätt

5.3.1 Geografisk miljöinformation

Lag och förordning

Det svenska genomförandet av inspireradirektivet har skett genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, där det i 1 § framgår att det i Sverige ska finnas en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk

information i elektronisk form och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljö (geografisk miljöinformation). Informationsansvar är definierat som en skyldighet att hålla sådan information och informationstjänster tillgängliga för andra som medverkar eller använder systemet. Vilka dessa informationsansvariga är och inom vilket/vilka teman framgår av förordningen i anslutning till lagen. I lagen framgår även frågor om avgifter, regeringens rätt att meddela föreskrifter samt begränsningar av informationsansvarigas skyldigheter. Därutöver finns ett antal genomförandebestämmelser i form av EU-förordningar avseende bl.a. nättjänster, tillgången samt interoperabilitet för rumsliga datamängder och datatjänster.

I förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation framgår att Lantmäteriet ska ansvara för den övergripande samordningen av den svenska infrastrukturen för geografisk miljöinformation samt att svara för rapporteringen till Europeiska kommissionen. I förordningens 3 kap. 10–33 §§ om informationsansvarets fördelning framgår att totalt 23 olika myndigheter och organisationer har ett utpekat informationsansvar inom totalt 33 olika teman. Denna ansvarsfördelning är preliminär i väntan på att genomförandebestämmelser i form av en kommissionsförordning har beslutats. En större översyn av informationsansvarets fördelning kommer därför att göras när det har blivit tydligt vilken information som informationsansvaret omfattar. Nedanstående tre teman är av betydelse för utredningen för att kunna bedöma om det finns behov av samlad information om djurhållande verksamhet samt risken för att stöd utgår trots att krav redan finns i tillstånds- eller anmälningsbeslut.

Inom temat mark- och vattenanvändning är Jordbruksverket ansvarigt i fråga om jordbruksmark (den s.k. blockdatabasen) som ger rätt till stöd som finansieras helt eller delvis av EU (3 kap. 17 §). Jordbruksverket är även ansvarigt för information om produktionsplatser inom temat anläggningar i jordbruk eller vattenbruk (3 kap. 22 § 2).

Inom temat produktions- och industrianläggningar samt uppslagsplatser är länsstyrelsen ansvarig i fråga om verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken samt grus och krossberg (3 kap. 21 § 1).

Enligt övergångsbestämmelser i förordningen ska de informationsansvariga myndigheterna tillhandahålla metadata om den geografiska miljöinformationen senast den 3 december 2013.

Söktjänster och visningstjänster behöver inte finnas förrän metadata för informationen har tagits fram (4 kap. 7 § andra stycket). Själva informationen i tillståndsärendena torde inte finnas tillgänglig förrän tidigast år 2015 eller år 2020 enligt Miljödepartementets bedömning.

Lägesbeskrivning för genomförande av informationsansvaret

Markanvändning

De arealbaserade stöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken kräver att det finns en databas med arealuppgifter över jordbruksmarken i medlemsstaten, den s.k. blockdatabasen. Varje skifte ska ha en unik identitet och för varje skifte ska fastställas en maximal stödberättigande areal och dessa arealuppgifter ska ajourhållas för att fånga förändringar av arealerna. Det geografiska informationssystemet ska baseras på ett nationellt referenskoordinatsystem.

Jordbruksverket tillhandahåller denna blockdatabas via stödsystemet SAM-Internet till samtliga stödsökande samt till länsstyrelserna som handlägger stödansökningarna.

I dagsläget har Jordbruksverket publicerat de metadata om blockdatabasen som krävs enligt inspiredirektivet på den nationella geodataportalen geodata.se. Dessa data är sökbara i enlighet med kraven. Under hösten 2012 genomfördes ett arbete med att utforma visningstjänster samt nedladdnings- och omvandlingstjänster, vilket kommer att vara färdigt före den 3 december 2013. När det gäller tillgängliggörande av datamängder hänvisar Jordbruksverket till gis.support@jordbruksverket.se. I avvaktan på att det finns tjänster för att visa och ladda ner data sker förfrågningar om data på e-post till GIS-supporten som manuellt gör uttag på önskat data oavsett om det är en myndighet eller privatperson som önskar ta del av den.

Produktionsplatsregister

Syftet med registrering av platsen för djurhållning av nötkreatur, grisar, fjäderfä, får respektive getter är att det ska vara möjligt att spåra djur från en plats till en annan vid utbrott av någon sjukdom. Produktionsplatsen är knuten till den anläggning där verksamheten bedrivs. Grundprincipen är att ett produktionsplatsnummer avser

en byggnad för djur som huvudsakligen vistas inomhus, eller en anläggning om det finns ett antal tätt liggande byggnader som tydligt utgör en enhet. Platsen där djuren hålls ska anmälas till Jordbruksverket och djurhållaren tilldelas då ett produktionsplatsnummer bestående av landsbeteckningen SE plus sex siffror. I anmälan ska djurhållarens namn, adress, telefonnummer, persons- eller organisationsnummer uppges. Även produktionsplatsens adress, fastighetsbeteckning, församling och kommun anges. För grisar, fjäderfä, får och get anges dessutom koordinater för produktionsplatsens läge medan frågan om koordinater för produktionsplats för nötkreatur är under utredning. Förutom ovanstående anges för samtliga djurslag även vilken typ av verksamhet som finns på produktionsplatsen, djurslag samt produktionsinriktning.

För nötkreatur uppdateras uppgiften om djurantal löpande i det centrala nötkreatursregistret. För grisar och fjäderfä anges produktionsplatsens kapacitet. För får och getter uppdateras uppgiften om antalet djur årligen i december månad.

När verksamheten upphör ska en anmälan om detta ske. Information om vilken typ av djurhållning som finns på produktionsplatsen lämnas ut vid förfrågan, dock inte uppgift om antalet djur.

Produktions- och industrianläggningar

Länsstyrelsen är informationsansvarig, enligt dagens förordning (2012:1770) om geografisk miljöinformation, för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken samt grus och krossberg (3 kap. 21 § 1). Huruvida detta innefattar tillståndspliktig djurhållning, dels av fjäderfä och svin enligt IPPC-/IED-direktiven, dels av nötkreatur, hästar och minkar, som inte baseras på EU-rätt, är i dagsläget oklart. Förtydligande kommer att ske i de genomförandebestämmelser som är under utarbetande på EU-nivå.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har tilldelats medel för arbetet med att för länsstyrelserna ta fram metadata och informationshanteringstjänster fördelat på visnings-, nedladdnings-, omvandlings- och förbindelsetjänster samt för harmonisering av information. Enligt lägesrapporteringen den 1 oktober 2012 pågår förberedelserna enligt två huvudspår; dels etablering av den nödvändiga tekniken, dels analys av befintliga data och jämförelse med specifikationerna från inspiredirektivet. Den huvudsakliga källan till informationen finns i tillsynsregistret Miljöreda. Avsikten är att tjänsterna ska vara

etablerade under år 2013 och att data initialt ska publiceras i sin nuvarande form för att under perioden 2013–2019 harmoniseras enligt specifikationerna i inspiredirektivet.

Geodataråd samt geodatasamverkan

Geodatarådet representeras av 13 myndigheter och organisationer och dess funktion är att ge råd i frågor som rör Lantmäteriets samordningsroll för geodata. Rådet ska bland annat medverka i arbetet med en nationell geodatastrategi, behandla frågor av principiellt och gemensamt nationellt intresse samt medverka till ökad samordning mellan myndigheter och av infrastrukturen för utbyte och tillgång till geodata.

Geodatasamverkan är en överenskommelse som underlättar tillgången till geodata genom att erbjuda ett samlat utbud av information från olika aktörer. Detta styrs av ett avtal, samverkansavtal för Geodatasamverkan, som reglerar villkor för att tillhandahålla och använda geodata. Avtalet reglerar även organisation, styrning, samordning och ansvarsfördelning. Alla myndigheter, kommuner och andra organisationer som utför myndighetsuppgifter kan delta i Geodatasamverkan. Produktkatalogen specificerar de geodata som ingår och som tillhandahålls av informationsansvariga organisationer.

5.3.2 Landsbygdsprogrammet och vissa miljöersättningar

Inom det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 finns miljöersättningar med krav som liknar villkor i tillståndsbeslut eller förelägganden om försiktighetsåtgärder i anmälningssärenden. De villkor/förelägganden i beslut som kan komma i konflikt med miljöersättningar finns inom åtgärderna *Minskade växtnäringss-förluster från jordbruksmark* (skydds-zoner samt minskat kväveläckage genom odling av fånggröda respektive vårbearbetning) och *Miljöskyddsåtgärder*.

Ansökan om miljöersättning är ett frivilligt åtagande från jordbrukarens sida. När miljöersättning beviljats innebär det ett femårigt åtagande att sköta marken enligt de krav som den specifika miljöersättningen ställer. Miljöersättningen kan, som redan tidigare

beskrivits, endast beviljas för åtgärder som går utöver de nationella krav som redan ställs.

I landsbygdsprogrammet finns i tabellbilaga 17.6 en sammanställning över vilka skötselvillkor den specifika miljöersättningen ställer, om det finns tvärvillkor och nationell lagstiftning inom området samt skötselvillkor enligt miljöersättningar med extra kostnader.

Minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark

Motivet för miljöersättningar med inriktningen att minska växtnäringsförlusterna från jordbruksmark är att de ska bidra till att uppfylla miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning*, medverka till uppfylla god vattenstatus enligt ramdirektivet för vatten samt att uppnå de minskningar av utsläpp av växtnäringsämnen som krävs enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan). De områden som är utpekade inom nitratdirektivet som känsliga områden ingår i de områden där dessa miljöersättningar kan beviljas. Området för miljöersättningarna är dock större än enbart de känsliga områdena, eftersom gynnsam miljöeffekt uppnås även utanför dessa områden.

Minskat kväveläckage

Miljöersättning för minskat kväveläckage kan lämnas för två olika insatser: odling av fånggröda respektive vårbearbetning. Dessa insatser är ett komplement till reglerna om höst- och vinterbevuxen mark i den svenska lagstiftningen. Reglerna finns i Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring och där finns reglerat inom vilka geografiska områden som reglerna gäller samt vilken andel av marken som ska vara bevuxen. Däremot finns inget krav på att det ska vara en fånggröda, vilket gör att det är möjligt att ge miljöersättning för detta.

Skyddszoner mot vattendrag

Syftet med skyddszoner är att minska ytavrinning och växtnäringsläckage från åkermarken. Genom att anlägga en gräsbevuxen zon

med 6–20 meter bredd längs vattendrag och sjöar kan förluster av fosfor bundet till jordpartiklar minskas under perioder med hög ytavrinning. Det finns ingen nationell lagstiftning om skyddszoner förutom att det för vissa växtskyddsmedel numera finns ett förbud mot användning inom visst avstånd från vattendrag eller sjö. I dessa fall är det inte möjligt att erhålla miljöersättning för skyddszon eftersom det redan finns ett förbud som inte är frivilligt att följa.

Miljöskyddsåtgärder

Ett av motiven för miljöersättningen *Miljöskyddsåtgärder* är att förbättra anpassningen av gödselgivorna och minska riskerna för förluster av växtnäringsämnen. Genom att förbättra beslutsunderlaget i form av jordanalys, upprättande av växtnäringsbalans samt att analysera kväveinnehållet i flytgödseln kan gödslingen ske mer anpassat till grödans behov. Ett annat motiv är att minska riskerna med användningen av växtskyddsmedel genom att förbättra hanteringen på gårdsnivå. Dessa åtgärder bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning* och *Giftfri miljö*. Insatserna medverkar även till att uppfylla god status enligt ramdirektivet för vatten samt att uppnå de minskningar av utsläpp av växtnäringsämnen som krävs enligt Baltic Sea Action Plan.

De nationella reglerna inom området finns i förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel, Naturvårdsverkets föreskrifter (1997:2) om spridning av växtskyddsmedel samt Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring. Miljöskyddsåtgärden gäller i hela landet. Kraven för att erhålla miljöersättning för miljöskyddsåtgärder innebär att jordbrukaren åtar sig att göra åtgärder som går utöver det som krävs i nationell lagstiftning.

Omfattningen av vissa miljöersättningar och statistik

Anslutningen till olika miljöersättningar följs upp fortlöpande gentemot de mål som ställts upp i landsbygdsprogrammet för resultat år 2013. Den högsta måluppfyllelsen har uppnåtts för skyddszoner där målet bedöms nås till mer än 100 procent för ansluten areal och till 100 procent vad gäller antalet anslutna företag. Utfallet år 2010 var att 3 942 företag (mål år 2013 är 4 500 stycken) hade miljöersättning

på totalt 10 117 hektar (mål år 2013 är 11 700 hektar). (Jordbruksverkets årsredovisning 2011, s. 87.)

Arealen skyddszon uppgår till två till tre hektar per företag med största antalet företag i Västra Götaland (408 stycken) följt av (Västmanland 245 stycken) och Skåne (237 stycken). Totalt är 15 län berörda av möjligheten att ansöka om miljöersättning för skyddszon. Åtta län har färre än 100 ansökningar. (Statistik om landsbygdsprogrammet 2009, Jordbruksverkets databas den 9 mars 2010.)

Miljöskyddsåtgärder är en miljöersättning som bedöms nå endast 27 procents anslutningsgrad avseende antalet företag. Däremot bedöms att 51 procent av arealmålet kan uppnås. (Jordbruksverkets årsredovisning 2011, s. 87). Åtgärden avser hela landet och antalet företag som anslutit sig uppgår till 2 414 stycken fram till år 2010 med en total areal på 296 000 hektar. Drygt en tredjedel av företagen finns i Skåne (875 stycken). Därefter kommer Västra Götaland (339 stycken) och Östergötland (315 stycken). I övriga 17 län är antalet anslutna företag färre än 100 stycken. (Statistik om landsbygdsprogrammet 2009, Jordbruksverkets databas den 9 mars 2010.)

Åtgärden minskat kväveläckage (fånggrödor och/eller vårbearbetning) har en bedömd måluppfyllelse på 63 procent för antalet företag och 60 procent avseende arealen (Jordbruksverkets årsredovisning 2011, s. 87). Totalt har 5 566 företag anslutit sig till åtgärden där Västra Götaland (2 593 stycken), Skåne (1 615 stycken) och Halland (803 stycken) tillsammans står för 90 procent av totalantalet. I övriga tre län (Kalmar, Gotland och Blekinge) har cirka 200 företag som ansökt om den åtgärden. (Statistik om landsbygdsprogrammet 2009, Jordbruksverkets databas den 9 mars 2010.)

För fullständig statistik, se tabell 5.1 nedan. Tabellen är en sammanställning som grundas på statistik om landsbygdsprogrammet 2009 och där uppgifterna hämtats på Jordbruksverkets webbplats. Förkortningen *e.a.* betyder att miljöersättningen inte är möjlig att ansluta sig till i det länet. Vidare har djurenheter förkortats till *de*.

Jordbruksverket har på utredningens begäran gjort ett utdrag ur verkets register där de företag som har sökt om de aktuella miljöersättningarna och samtidigt är djurhållare finns förtecknade. Utdraget gäller juni 2012. En bearbetning av detta utdrag visar att antalet företag med fler än 100 djurenheter och som har någon av nedanstående miljöersättningar varierar mellan några enstaka upp

till ett femtiotal företag i 13 län. Resterande har ett hundratal upp till cirka 500 stycken. Av det totala antalet stödsökande utgör denna grupp cirka tre procent. Antalet företag är överskattat eftersom samtliga nötkreatur ingår i beräkningen, dvs. även yngre djur som inte räknas som en djurenhet. Siffrorna visar alltså ett för stort antal företag som kan beröras av den administrativa kontrollen mot beslut om djurhållning.

Förutom villkor/förelägganden i beslut om djurhållning kan det förekomma krav på tillståndsplikt för användning av gödselmedel och kemiska bekämpningsmedel inom vattenskyddsområden. Dessa tillstånd kan förenas med villkor som delvis kan motsvara vad som gäller enligt stöd villkoren för vissa miljöersättningar. Eftersom utredningens uppdrag avser djurhållande verksamhet går utredningen inte vidare med en analys av på vilket sätt dessa villkor kan påverka möjligheten att ansluta sig till vissa miljöersättningar.

Tabell 5.1 Antal företag anslutna till vissa miljöersättningar år 2009

Län	Miljöskydds- åtgärd	Minskat kväveläckage	Skyddszon	Varav företag med > 100 de
Stockholm	29	-	69	16
Uppsala	155	-	161	36
Södermanland	67	-	153	64
Östergötland	315	-	178	120
Jönköping	46	e.a.	10	13
Kronoberg	10	e.a.	6	1
Kalmar	45	193	37	201
Gotland	29	156	29	88
Blekinge	41	141	8	39
Skåne	875	1545	237	368
Halland	94	771	89	231
Västra Götaland	339	2 480	401	493
Värmland	80	-	1	38
Örebro	52	e.a.	113	42
Västmanland	104	-	244	47
Dalarna	45	-	e.a.	3
Gävleborg	29	e.a.	e.a.	4
Västernorrland	5	e.a.	e.a.	0
Jämtland	9	e.a.	e.a.	5
Västerbotten	22	e.a.	e.a.	6
Norrbotten	16	e.a.	e.a.	0

5.4 Jämförelse mellan villkor och miljöersättning

Utredningen har gjort en översiktlig jämförelse mellan stöd villkor för miljöersättning och villkor i beslut om tillstånd till djurhållning. De beslut som ligger till grund för jämförelsen är samma beslut som beskrivs i avsnitt 3.6.2. Syftet med jämförelsen är att se i vilken mån dessa villkor är likartade, vilket innebär att jordbrukaren inte kan söka stöd eftersom kravet redan finns i ett beslut.

Tabell 5.2 Minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark

Miljöersättning	Stöd villkor	Villkor i beslut
Minskat kväveläckage		
Odling av fånggröda	Etablera fånggröda på areal motsvarande minst 20 % av vårsådesarealen	Inga krav på viss andel. I vissa län krav på att fånggröda ska sås in i spannmål eller majs som inte följs av höstsådd gröda
Vårbearbetning	Vårbearbetning på minst 20 % av arealen	Inga likande krav
Skyddszon		
	En 6-20 m bred zon på åkermark utmed ett vattenområde	Ofta krav på minsta bredd på 6 m om naturligt skydd saknas mot vattenområdet
	Förbud mot spridning av gödselmedel eller kemiska bekämpningsmedel på skyddszonen	Likalydande krav
	Zonen ska vara bevuxen med vallgräs	Likalydande krav
	Skördebegränsningar i tid samt användning	Inga krav

Tabell 5.3 Miljöskyddsåtgärder

Stöd villkor	Villkor i beslut
Årlig växtodlingsplan	Likalydande krav
Växtnäringsbalans minst vart femte år	Oftast vart tredje år
Markkartering inklusive jordartsanalys inom tre år. Om brukaren redan har en markkarta får den inte bli äldre än tio år under åtagandeperioden	Ofta krav på ny markkartering vart sjunde eller vart tionde år
Årlig analys av kväveinnehåll i flytgödsel	Ofta krav på årlig analys av kväve och fosfor, ibland även kalium, i flytgödsel. Även analys av fastgödsel om det finns på gården
Säker påfyllnads- och rengöringsplats för spruta.	Enstaka län har snarlika krav
Olika krav kring dokumentation av bekämpningsbehov, kontrollruta m.m.	Inga liknande krav

5.5 Svaghet med register över djurhållande verksamhet för administrativ kontroll

Jämförelsen mellan villkoren för miljöersättning för minskade växtnäringsförluster från åkermark respektive miljöskyddsåtgärder och villkor/föreläggande i beslut om djurhållning visar att det kan finnas stora likheter mellan dessa. Däremot är villkoren/föreläggande i besluten inte identiska med stöd villkoren, vilket gör att jämförelse måste göras ärende för ärende. Jämförelsen mellan miljöskyddsåtgärder och villkor i beslut visar att är det vanligt att i beslut reglera krav på markkartering, analys av växtnäring i flytgödsel och återkommande växtnäringsbalans. Det är däremot skillnad mellan frekvensen för olika åtgärder i stödsystemets och beslutens krav. Krav avseende hantering och användning av kemiska bekämpningsmedel är sällan förekommande i tillstånds-/anmälningsbeslut men eftersom stödformen har krav att både minska riskerna för växtnäringsförluster samt riskerna i användning av växtskyddsmedel går det i stödhänseende inte att separera dessa delar. Motsvarande skillnader finns inom skyddszoner avseende skörd och användning av grödan.

Utredningens erfarenhet är att länsstyrelserna som handlägger och beslutar om miljöersättning inte till fullo har uppmärksammat att det kan finnas villkor/föreläggande i beslut om djurhållning som behöver beaktas i samband med handläggningen av miljöersätt-

ningen. Det har heller inte tydliggjorts i informationen gentemot jordbrukarna, vilket kan ha inneburit att de inte insett att villkor/förelägganden kan ha betydelse för möjligheten att ansöka om vissa former av miljöersättning.

För att kontrollera att miljöersättning inte felaktigt betalas ut behöver länsstyrelsen därför kontrollera att den sökande inte redan har krav i beslut om djurhållning som motsvaras av stöd villkor. Eftersom det finns flera olika stöd villkor inom de aktuella miljöersättningarna behöver varje ansökan om stöd till minskat kväveläckage respektive miljöskyddsåtgärder jämföras med de villkor/förelägganden som finns i beslut om djurhållning. Den fråga som behöver lösas är därför hur arbetet kan underlättas för länsstyrelserna och hur de kan hitta de ärenden om miljöersättning som behöver granskas gentemot villkor/förelägganden i beslut om djurhållning.

De miljöersättningar som behöver hanteras med ovan nämnda administrativa kontroll berör länsstyrelserna i olika utsträckning, eftersom olika stödformer har olika geografisk täckning. Eftersom bara vissa av företagen har beslut om djurhållning behöver den administrativa kontrollen endast göras för dessa företag och inte för samtliga stödansökningar. Dessutom kan samma företag ha ansökt om flera av de aktuella miljöersättningarna.

Utredningen finner att frågan om samlat register över tillståndspliktig djurhållning kommer att upprättas eller inte fortfarande är oklar eftersom genomförandebestämmelser är under utarbetande på EU-nivån.

Eftersom villkoren/föreläggandena i beslut kan vara utformade på olika sätt ter det sig ineffektivt att registrera vissa eller samtliga villkor/förelägganden i tillstånds- och anmälningssärenden, eftersom varje ärende ändå måste granskas manuellt. Om ett register över tillståndspliktig djurhållning kommer att upprättas som en följd av inspiredirektivets respektive IED-direktivets krav löser det ändå inte uppgiften att genomföra administrativ kontroll av stödärenden.

Uppgifter om tillståndspliktiga verksamheter finns redan i dag hos länsstyrelserna i tillsynsregistret Miljöreda och dessa uppgifter kan således göras tillgängliga för de handläggare som hanterar ansökan om miljöersättning. Beslut i anmälningssärenden kan behöva begäras in från kommunerna om länsstyrelsen inte redan har tillgång till dessa beslut. Anmälningsshandlingarna ska enligt 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälso-

skydd översändas av den kommunala nämnden till länsstyrelsen i samband med att anmälan kommit in. Det skiljer sig från kommun till kommun om själva beslutet i anmälningsärendet skickas till länsstyrelsen för kännedom.

Mot bakgrund av att varje ärende måste kontrolleras manuellt går utredningen inte vidare med att analysera hur ett eventuellt register kan utformas, förvaltas och vem som bör ha tillgång till de uppgifter som finns registrerade. Ett register löser således inte frågan om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs. Underhålls- och kostnadsfrågor kommer därför inte heller att analyseras.

5.6 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att Jordbruksverket ges i uppdrag att tydliggöra i sina föreskrifter och i handläggarstödet att länsstyrelsens administrativa kontroll även innefattar kontroll av beslut om djurhållning för tillämpliga miljöersättningar. Jordbruksverket bör även tillhandahålla underlag för denna administrativa kontroll.

Slutligen bör Jordbruksverket ges i uppdrag att på lämpligt sätt uppmärksamma djurhållande företag om vikten av att kontrollera villkor/förelägganden i beslut om djurhållning före ansökan om miljöersättning.

5.6.1 Administrativ kontroll

Enligt EU-regelverket ska administrativa kontroller göras av samtliga ansökningar om miljöersättningar och kontrollerna ska omfatta alla uppgifter som det är möjligt och lämpligt att kontrollera på administrativ väg. Rutinerna ska ge garantier för en registrering av vilka kontroller som genomförts, resultaten av dem samt vilka åtgärder som kontrollerna lett till (artikel 11 i förordning (EU) nr 65/2011). Förutom administrativa kontroller ska kontroller ske på plats av minst fem procent av alla stödansökningar (artikel 12 i nämnda förordning). Den administrativa kontrollen säkerställer att stödmottagaren är berättigad att söka stöd medan kontrollen på plats verifierar att villkoren för stödet uppfylls.

Jordbruksverket ska som utbetalningsställe för EU-stöd svara för utbetalningar av medel från den Europeiska jordbruksfonden

för landsbygdsutveckling (EJFLU) samt samordna länsstyrelsernas handläggning av EU-stöden (9 § förordning [2009:1464] med instruktion för Statens Jordbruksverk). Länsstyrelsen ska vid handläggningen av ansökningar om stöd eller ersättningar genomföra administrativa kontroller, fältkontroller, handläggningskontroller och kvalitetskontroller i enlighet med Jordbruksverkets föreskrifter samt enligt de av Jordbruksverket fastställda delarna av handläggarstödet (3 § Jordbruksverkets föreskrifter [SJVFS 2011:16] om rutiner vid länsstyrelsens handläggning och kontroll av ärenden om jordbrukarstöd). Föreskrifterna behöver ses över för att säkerställa att miljöersättning inte ges till sökande som redan har ett villkor eller föreläggande i beslut. Åtagandet är då inte frivilligt eftersom det redan finns krav i beslut om djurhållning som helt eller delvis motsvaras av krav i miljöersättningen.

För att göra detta arbete så effektivt som möjligt på länsstyrelserna föreslår utredningen att Jordbruksverket tillhandahåller relevant registerunderlag för att underlätta kontrollen. I det nuvarande landsbygdsprogrammet berörs miljöersättningarna *Minskat kväveläckage* (odling av fånggröda och/eller vårbearbetning), *Skyddszoner* samt *Miljöskyddsåtgärder*. I det kommande landsbygdsprogrammet kan andra former av miljöersättningar vara berörda.

5.6.2 Information till djurhållande företag

Informationsmängden som en jordbrukare behöver sätta sig in i inför ansökan om olika former av miljöersättningar är omfattande. Det finns därutöver skäl att uppmärksamma djurhållande företag på att det i beslutet om djurhållning kan finnas villkor/förelägganden som omöjliggör att ansöka om en viss form av miljöersättning. Jordbrukaren kan i sin miljökonsekvensbeskrivning ha informerat om att det kommer att anläggas skyddszoner, periodiskt upprättas växtnäringsbalansberäkning, analyseras flytgödsel m.m. Dessa frivilliga åtgärder blir tvingande om de skrivs in som särskilda villkor i beslutet. Även om de inte skrivs in som särskilda villkor omfattas de av det allmänna villkoret i tillståndsbeslutet. Det allmänna villkoret är i regel utformat med innebörden att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökande angivit i ansökningshandlingarna och i övrigt åtagit sig i ärendet om inte annat framgår av de särskilda villkoren i beslutet. I samband med ansökan om tillstånd eller anmälan om djurhållning

bör utformningen av beskrivningen av verksamheten diskuteras med handläggaren och en bedömning görs om ett särskilt villkor eller föreläggande om försiktighetsåtgärd behövs eller om ett frivilligt miljöstödsåtagande är tillräckligt

Eftersom åtagandena för miljöersättning är femåriga, med ansökan om årlig utbetalning, kan det inträffa att en jordbrukare får ett nytt tillstånds- eller anmälningsbeslut under pågående åtagandeperiod. Den situationen behöver beskrivas så att det blir tydligt på vilket sätt det gällande åtagandet ska hanteras.

5.7 Konsekvenser

Vilka krav som ställs på konsekvensbeskrivningen, hur den är uppbyggd och vad som avses med småföretag framgår i avsnitt 2.8.

I detta kapitel föreslår utredningen följande:

- tydliggör i Jordbruksverkets föreskrifter och i handläggarstödet att länsstyrelsens administrativa kontroll även innefattar kontroll av beslut om djurhållning för tillämpliga miljöersättningar och tillhandahåll underlag för kontrollen, och
- informera djurhållande företag om vikten av att kontrollera villkor/förelägganden i beslut om djurhållning före ansökan om miljöersättning.

Det förslag som kan leda till nya eller ändrade regler är förslaget att göra föreskrifterna tydligare avseende den administrativa kontrollen.

Utredningens uppdrag är att utreda behovet av samlad information om djurhållande verksamhet med tillstånds- eller anmälningsplikt. Sådan samlad information kan behövas för att främja lika-behandling och rättssäkerhet. I dagsläget är sådan information inte lättillgänglig eftersom den får hämtas på respektive länsstyrelse eller kommun för varje enskild verksamhet. Det kan även finnas behov av att kontrollera om villkor i beslut om djurhållning är liktydiga med insatser som kan beviljas stöd inom ramen för landsbygdsprogrammet. Denna administrativa kontroll krävs enligt det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IAKS). Utredningen har vid en jämförelse mellan insatser som kan beviljas miljöersättning och hur villkoren/föreläggandena kan vara utformade funnit likheter, men att det är ineffektivt att registrera

vissa eller samtliga villkor/förelägganden i tillstånds- och anmälningsärenden. Varje ärende måste ändå granskas manuellt eftersom lydelseerna i villkor/förelägganden inte är likalydande med kraven för vissa miljöersättningar. Utredningen föreslår därför inte att ett samlat register över beslut om djurhållning ska upprättas.

Utredningen föreslår istället att Jordbruksverket ges i uppdrag att tydliggöra i sina föreskrifter och handläggarstödet att länsstyrelsens administrativa kontroll även innefattar kontroll av beslut om djurhållning för tillämpliga miljöersättningar. Utredningen föreslår även att Jordbruksverket bör tillhandahålla underlag som kan underlätta länsstyrelsernas administrativa kontroll. Förtydligande av föreskrifterna och handläggarstödet behöver göras för att säkerställa att EU:s regelverk följs. Om den administrativa kontrollen är bristfällig kan det medföra sanktioner för Sverige. När det gäller tidpunkten för ikraftträdandet av förslaget är det angeläget att det sker så snart som möjligt.

Det finns även behov av särskilda informationsinsatser. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att på lämpligt sätt uppmärksamma djurhållande företag om vikten av att kontrollera villkor/förelägganden i beslut om djurhållning före ansökan om miljöersättning.

I övrigt har de krav på innehållet som ställs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning vävts in under relevanta rubriker nedan. I det följande anges således vilka som berörs av förslagen och vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser som förslagen medför.

5.7.1 Konsekvenser för miljön

Förslagen innebär inte några konsekvenser för miljön, eftersom åtgärden genomförs antingen i form av ett frivilligt åtagande eller i enlighet med de särskilda villkor/föreläggande om försiktighetsåtgärd som finns i beslutet om djurhållning.

5.7.2 Konsekvenser för staten och kommuner

Konsekvenser för Jordbruksverket

Jordbruksverket får en ny uppgift i form av att ta fram underlag för länsstyrelsens arbete med den administrativa kontrollen. Omfatt-

ningen av behovet av sådant underlag är beroende av hur miljöersättningarna utformas framöver och om det finns risker att miljöersättning kan motsvaras av krav i tillstånds- eller anmälningsbeslut. Förtydligande av föreskrifterna och handläggargstödet behöver genomföras för att säkerställa att IAKS-regelverket följs. Det bedöms kunna ske inom ramen för det löpande föreskriftsarbetet.

Informationen till jordbrukarna behöver kompletteras med aspekten att sökande behöver beakta om det finns krav i beslut om djurhållning som omöjliggör ansökan om viss miljöersättning.

Konsekvenser för länsstyrelserna

Förslaget om administrativ kontroll är ett nytt moment vid handläggningen av stödansökningarna. Antalet ärenden som behöver kontrolleras mot beslut om djurhållning varierar mellan länen men sammantaget är det inte ett stort antal ärenden, se tabell 5.1 ovan. Arbetet är störst första gången en stödansökan ska kontrolleras, därefter behöver kontroll endast ske om företaget har ett nytt eller ändrat beslut om djurhållning. Beroende på hur tillgängliga besluten är på länsstyrelserna kan arbetet ta kortare eller längre tid. Kontrollen av djurhållningsbeslutet gentemot den sökta miljöersättningen är inget omfattande arbete. Behovet att bedöma om miljöersättning kan beviljas eller inte efter en administrativ kontroll är beroende av hur Jordbruksverket utformar reglerna. Kontrollen bedöms kunna göras inom ramen för det löpande arbetet.

I samband med nya tillståndsärenden för djurhållning bör de handläggare som arbetar med denna typ av ärenden informeras om konsekvensen av särskilda villkor för olika typer av miljöersättning. En bedömning bör göras om ett särskilt villkor behövs eller om ett frivilligt miljöstödsåtagande är tillräckligt.

Konsekvenser för statsfinanserna

Statsbudgeten påverkas inte när de krav som EU-reglerna ställer genomförs korrekt. Om EU-reglerna inte uppfylls kan det medföra sanktioner för Sverige. Förslagen innebär inte ökade kostnader för Jordbruksverket eller länsstyrelserna utan bör kunna inrymmas inom befintlig verksamhet.

Konsekvenser för kommunerna

Kommunernas arbete påverkas inte. Däremot är det angeläget att information lämnas till kommunerna så att de ser vilken konsekvens ett föreläggande om försiktighetsåtgärd kan medföra för vissa typer av miljöersättning. En bedömning bör göras om ett föreläggande behövs eller om ett frivilligt miljöstödsåtagande är tillräckligt.

5.7.3 Konsekvenser för enskilda och näringslivet

Förslaget om administrativ kontroll berör de djurhållande företag som är tillstånds- eller anmälningsskyldiga och samtidigt får miljöersättningar som är likalydande med villkor/förelägganden i beslut. I tabell 5.1 anges det totala antalet företag som var anslutna till vissa miljöersättningar år 2009. Det torde främst röra sig om små företag. Det är därför särskilt viktigt att information ges om kontrollen och den begränsning villkor/förelägganden i beslut får samt att de administrativa kostnaderna inte ökas. Vad förslaget kan innebära för företagens administrativa kostnader beror på den närmare utformningen av föreskrifterna och rutinerna för kontrollen. I möjligaste mån bör länsstyrelserna själva ombesörja att de får del av tillstånds-/anmälningsskyldiga och inte begära in det från jordbrukaren. I sådana fall ökar inte företagens administrativa kostnader. De administrativa kontrollerna medför att om en felaktig ansökan lämnas in kan det få ekonomiska konsekvenser i form av avdrag på miljöersättningen.

Den information som upprättas behöver vara tydlig så att de som är berörda uppmärksammar att de behöver kontrollera i vilken mån särskilda villkor/föreläggande i beslut om djurhållning innehåller krav som omöjliggör en anslutning till viss form av miljöersättning. Tydligheten är även viktig så att de som inte är berörda, det vill säga rena växtodlingsföretag och djurhållande företag som inte är anmälningsskyldiga, lätt kan se att de inte är berörda av den delen av informationen. Särskilda villkor i tillståndsbeslut samt föreläggande om försiktighetsåtgärder i anmälningsskyldiga innebär att en åtgärd måste genomföras hos en jordbrukare om kravet finns i beslutet om djurhållning, medan en annan jordbrukare kan göra det som en frivillig miljöåtgärd. Det innebär att jordbrukaren med villkor i beslut gör miljöåtgärden

utan ersättning, medan den andre får ekonomisk ersättning via landsbygdsprogrammet. Det påverkar således konkurrensförhållandena för företagen. Konsulter som anlitas av jordbrukare för att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning behöver beakta effekten av utformningen av miljökonsekvensbeskrivningen och vilka förslag till villkor som ställs upp. Detsamma gäller vid anmälan om djurhållning.

5.7.4 Konsekvenser för samhället i övrigt

Förslagen bedöms inte leda till några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

5.7.5 Konsekvenser för konkurrenskraften på EU:s inre marknad

Beroende på det nationella regelverket kan miljöåtgärder i en medlemsstat vara tvingande medan en annan medlemsstat har utformat den nationella lagstiftningen så att det är möjligt att skapa en miljöersättning med motsvarande syfte. Det kan ha påverkan på konkurrenskraften på EU:s inre marknad. Det strider dock inte mot reglerna eftersom landsbygdsprogrammet har godkänts av Europeiska kommissionen. Förslaget om förtydligande av att en administrativ kontroll behöver genomföras överensstämmer med EU-rätten och krävs för att säkerställa att IAKS-regelverket följs.

5.7.6 Sammanvägning av de samhällsekonomiska konsekvenserna

Förslagen innebär att resurserna i landsbygdsprogrammet kan användas för att uppnå de åtgärder som utgör frivilliga åtaganden och risken för dödvikt minskar, dvs. medel betalas inte ut för åtgärder som ändå måste genomföras. En väl utformad information till de jordbrukare och konsulter inom området som berörs minskar risken för att miljöersättning söks trots att det inte är möjligt på grund av innehållet i beslutet om djurhållning.

Den administrativa kontrollen är ett krav enligt EU-reglerna och Jordbruksverket som utbetalningsställe för EU-stöd ansvarar för att utbetalningarna är korrekta och därmed för hur arbetet ska bedrivas. Den närmare utformningen av underlag för att underlätta länsstyrelsernas arbete samt lämplig information till berörda jordbrukare är upp till Jordbruksverket att utforma.

Den sammanvägda bedömningen är att åtgärder utöver det som sker redan i dag bör göras både på Jordbruksverket och på länsstyrelserna för att inte riskera felaktiga utbetalningar och därmed riskera sanktioner för Sverige.

6 Internationell utblick till Danmark och England

6.1 Bakgrund

I utredningens direktiv anges att lagstiftningen i andra länder i vårt närområde och särskilt i Danmark och England ska beaktas vid utformningen av förslagen. Utredningen har därför besökt NaturErhvervstyrelsen i Köpenhamn. På mötet deltog även representanter från Miljøstyrelsen och Fødevarestyrelsen. Utredningen har också besökt Department of Environment, Food and Rural Affairs i London. Redovisningen nedan bygger på uppgifter från dessa besök och på uppgifter från myndigheternas webbplatser.

Nedan redogörs övergripande för regler i Danmark och England om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter som förekommer i jordbruket eller i djurhållande verksamheter, prövning av djurhållande verksamhet och biogasanläggningar på gårdsnivå samt samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter. Inledningsvis redovisas statistik om djurhållningens omfattning samt balanser för kväve och fosfor.

Det finns ett gemensamt EU-regelverk som länderna ska genomföra i sin nationella rätt respektive tillämpa direkt. Vid den internationella utblicken har dock utredningen funnit att de övriga nationella reglerna som finns i respektive land medför att det är svårt att göra jämförelser av olika detaljer eftersom det kan ge en alltför begränsad bild sett till helheten.

6.2 Danmark

6.2.1 Statistik om djurhållning och gödsel

I Danmark utgör cirka 63 procent av landytan jordbruksmark. Det kan jämföras med Sverige som har cirka 8 procent jordbruksmark. När det gäller balansen av kväve gentemot total jordbruksmark är den cirka 127 kg per hektar i Danmark, vilket kan jämföras med cirka 48 kg i Sverige. Fosforbalansen är cirka 11 kg per hektar i Danmark och cirka 2 i Sverige. (*Environmental Performance of Agriculture in OECD Countries since 1990: Sweden and Denmark Country Selection*, OECD 2008.)

I Danmark finns cirka 1 571 000 nötkreatur, 13 173 000 svin och 160 000 får. Det kan jämföras med Sverige där det finns cirka 1 537 000 nötkreatur, 1 520 000 svin och 565 000 får. (Jordbruksstatistisk årsbok 2012)

Med anledning av den kustnära arealen, de lätta jordarna och den höga djurtätheten har hela landet definierats som känsligt område enligt nitratdirektivet. Hela landet är därefter indelat i olika klasser beroende på nitratkänslighet. 35–40 procent av den danska arealen är nitratklassad i klasserna 1, 2 och 3. Dessa områden måste leva upp till krav som är strängare än de generella reglerna.

6.2.2 Regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter

Gödselreglerna, reglerna om jordbrugets användelse af gödning og om plantedække, innebär bl.a. en registreringskyldighet i ett register om gödselräkenskaper. Skyldigheten omfattar alla företag som har mer än tio djurenheter, mer än en djurenhet per hektar eller tar emot mer än 25 ton gödsel och uppfyller ett omsättningskrav. Övriga väljer om de vill vara med, t.ex. rena växtodlingsföretag, för att undgå att betala avgift vid köp av handelsgödsel. De som är registrerade är skyldiga att anmäla leveranser av gödsel till andra verksamheter. Verksamheter som inte finns med i registret ska anmäla leveranser till registrerade företag. Vidare ska tillåten tillförsel beräknas utifrån en mark- och gödslingsplan där man för varje gröda räknar fram behov av kväve, fosfor och kalium. Nivån är 15 procent under ekonomiskt optimum för att gödsla till viss gröda. Tabellerna fastställs av staten och tas fram i samarbete med forskare och branschen. Samma tabell gäller över hela landet, men

värdena varierar med jordtyp. Räkenskaperna ska skickas in till staten en gång per år. Staten kontrollerar att räkenskaperna följs genom både administrativa kontroller och kontroller i fält.

De s.k. harmonireglerna reglerar hur mycket gödsel som får tillföras marken varje år. Reglerna finns i Bekendtgørelsen om husdyrbrug og erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. (Husdyrgødningsbekendtgørelsen). Harmonireglerna gäller alla som håller djur, lagrar eller använder gödsel som motsvarar en yrkesmässig djurhållning, oavsett om de är registrerade eller inte. Som exempel på vad som utgör yrkesmässig djurhållning kan nämnas två kor med tillhörande kalvar, fyra kor, 30 hönor, fyra hästar med tillhörande föl eller fyra hundar med valpar. Huvudregeln är att gödselmängden som tillförs marken högst får uppgå till 1,4 djurenhet per hektar och planperiod. Danmark har beviljats undantag från nitratdirektivets regel om begränsning av kvävetillförseln till 170 kg kväve per hektar och år. I vissa fall får 230 kg kväve tillföras. Undantaget är tidsbegränsat och förutsätter att kompensatoriska åtgärder vidtas.

I övrigt regleras i Husdyrgødningsbekendtgørelsen krav på bl.a. lagringskapacitet, täckning av lagringsbehållare, spridning och avstånd till grannar.

Det finns även regler om slam i Bekendtgørelse om anvendelse af affald til jordbrugsformål (Slambekendtgørelsen).

När det gäller reglerna om animaliska biprodukter finns ett undantag från kravet på handelsdokument för naturgödsel. Det ställs dock krav på att spårbarheten ska säkerställas, vilket innebär att det ska finnas annan dokumentation över mängd, datum, mottagare m.m., t.ex. i form av en faktura. Beträffande naturgödsel ska det i vissa fall finnas ett skriftligt avtal mellan avsändaren och mottagaren. Avseende reglerna om desinfektion och rengöring görs det skillnad mellan transport till biogasanläggningar där det finns risk för korskontaminering och där det inte finns sådan risk. Om någon risk inte föreligger behöver inte transporten desinficeras och rengöras vid transport från en viss given anläggning till biogasanläggningen och vid efterföljande transport av rötresten tillbaka till samma anläggning.

Regler om avfall finns i Bekendtgørelse om affald (Affaldsbekendtgørelsen). Om gödsel eller andra biologiska produkter från jordbruk eller djurhållning i ett enskilt fall ska klassificeras som avfall eller inte avgörs av Kommunalbestyrelsen. I Affaldsbekendtgørelsen finns regler om bl.a. biprodukter och när

avfall upphör att vara avfall. Däremot verkar det inte finnas några särskilda undantag för animaliska biprodukter, för naturligt material från jord- eller skogsbruk och för djurkroppar.

6.2.3 Prövning av djurhållande verksamheter

Vilken djurhållning som är tillståndspliktig regleras i Bekendtgørelse af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (Husdyrgodkendelsesloven). Det finns tre olika typer av prövningskategorier: ett förenklat tillstånd (s.k. tillåtelse) för 15–75 djurenheter (i vissa fall tre djurenheter för pälsdjur), ett godkännande för mer än 75 djurenheter respektive ett godkännande för mer än 250 djurenheter inklusive IPPC-/IED-nivån. En djurenhet motsvarar 100 kg kväve. Till skillnad från de svenska reglerna om djurenheter är de danska mer differentierade och för vissa djurslag, t.ex. nötkreatur, uppdelade på ras och för andra djurslag, t.ex. hästar, uppdelade efter vikt. Som exempel kan nämnas att för mjölkkor utgör en djurenhet 0,85 kor förutom för rasen jersey där det är 1 ko. Beträffande hästar är en djurenhet 1 häst i Sverige men en djurenhet är 1,9–4,9 hästar i Danmark beroende på vikt. När det gäller slaktsvin utgör producerade antal svin på år med en normal beläggning samma antal i Sverige som i Danmark.

Den högsta nivån omfattar bl.a. anläggningar som är tillståndspliktiga enligt IPPC-/IED-direktiven. Den mellersta nivån har vissa lättnader när det gäller krav på bästa tillgängliga teknik.

Ett tillstånd omfattar inte bara själva anläggningen utan även markanvändning såsom spridning av gödsel och växtföljd, samt i viss utsträckning även kontrakterad areal för gödselspridning. Vid miljöprövningen kontrolleras om nitratdirektivets regler om maximal tillförsel av kväve följs. I tillståndet kan kvävetillförseln begränsas ytterligare.

När det gäller MKB-direktivet är miljökonsekvensbeskrivningen en integrerad del av prövningen av miljötillståndet. Djurhållning av mer än 15 djurenheter (i vissa fall tre djurenheter för pälsdjur) är föremål för ett urval (screening) som en del av prövningen av miljötillståndet.

Det finns ett särskilt elektroniskt ansökningsystem som ska användas vid ansökan. Genom att fylla i uppgifter i systemet får verksamhetsutövaren reda på vilka villkor som kommer att ställas på verksamheten. Systemet räknar ut hur mycket utsläppen bör

reduceras och verksamhetsutövaren kan i regel själv välja vilken metod som ska användas för att reducera utsläppen. Om verksamheten ligger på en viss utsläppsnivå har verksamhetsutövaren rätt till ett tillstånd. De parametrar som systemet bedömer är bl.a. utsläpp av ammoniak, kväve och lukt. Även en lokaliseringsbedömning görs. Hur många verksamheter som redan finns i området påverkar hur stora utsläppen får vara.

Beträffande handläggningstider är målet att ärenden i kategorin 75 djurenheter ska ha avgjorts inom sex månader och kategorin 250 djurenheter inom nio månader. I praktiken tar det cirka ett år från ansökan till det att ärendet avgjorts.

Anmälan krävs vid yrkesmässig djurhållning enligt reglerna i Husdyrgödningsbekendtgørelsen. Syftet med detta är att säkerställa att de generella kraven på t.ex. avstånd uppfylls. Om kommunen inte hör av sig inom viss tid får verksamheten påbörjas.

6.2.4 Prövning av biogasanläggningar på gårdsnivå

En biogasanläggning ska godkännas enligt reglerna i ABP-förordningarna. I Danmark ställs inte upp några krav på att naturgödsel ska vara trycksteriliserad eller att den ska genomgå ett hygieniseringssteg eller alternativ behandling innan den omvandlas i en biogasanläggning, oavsett om gödseln kommer från en eller flera gårdar. Rötresten anses under dessa förhållanden vara obearbetad. Rötresten kan spridas på mark under samma förutsättningar som naturgödsel. Förutom naturgödsel kan även matavfall användas utan hygienisering under förutsättning att det är ett kategori 3-material, dvs. inte kommer från transportmedel i internationell trafik. Enligt information vid utredningens besök i Danmark provtas rötresten avseende salmonella och därför ansågs det inte finnas någon risk för vidare spridning till åkermark.

Anläggningar som behandlar mer än 30 ton biomassa per dag omfattas av Miljøbeskyttelsesloven och kräver miljögodkännande från kommunen. För dessa anläggningar finns standardvillkor bl.a. inom områdena hantering och lagring av inkommande substrat, hantering av avfall, skydd av mark, grundvatten och ytvatten samt resultat från inspektion och kontroller inom egenkontrollen. 30 ton flytgödsel per dag motsvarar drygt 400 kor med rekrytering. Mindre anläggningar på gårdsnivå prövas enligt byggnadslovsplikten.

Beträffande regler avseende täckning av flytgödselbehållare har de nyligen reviderats till att även omfatta rötrest efter naturgödsel och efter enbart växtmaterial, t.ex. majs. Avgången av ammoniak är det främsta skälet till att samma krav ska ställas på täckning av rötrestbehållare som på flytgödselbehållare. Reglerna trädde i kraft den 1 augusti 2012. Kravet på täckningens kvalitet reviderades vid samma tillfälle och det förtydligades att om tillsynsmyndigheten finner att täckningen inte är tillräckligt bra vid det första tillsynsbesöket samt vid ett förnyat besök inom tre år ska krav på täckning med tak ställas.

6.2.5 Samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter

I Danmark finns inte någon särskild databas med tillståndsbeslut, men kommunen är skyldig att offentliggöra sina beslut. I ansöknings-systemet sparas dock ansökan och tillståndet med villkor. På sikt torde man kunna få ut uppgifter från detta system, men det är okänt om en sådan avsikt finns.

Villkor i tillstånden krockar antagligen inte med stödsystemet, varför frågan om en särskild databas eller ett kontrollsystem inte har varit aktuell för Danmark.

6.3 England

6.3.1 Statistik om djurhållning och gödsel

Utredningens uppdrag begränsar sig till England. Eftersom det i vissa fall har varit svårt att få fram statistik endast över England presenteras nedan i vissa fall statistik för hela Storbritannien.

I Storbritannien utgör cirka 67 procent av landytan jordbruksmark (*Environmental Performance of Agriculture in OECD Countries since 1990: United Kingdom Country Selection, OECD 2008*). Nitratproblem finns främst i England, eftersom det är där det intensiva jordbruket bedrivs. Av Englands areal utgör cirka 59 procent känsligt område år 2013.

När det gäller balansen av kväve gentemot total jordbruksmark är den cirka 43 kg per hektar i hela Storbritannien och fosforbalansen är cirka 13 kg per hektar. (*Environmental Performance of*

Agriculture in OECD Countries since 1990: United Kingdom Country Selection, OECD 2008).

I hela Storbritannien finns cirka 9 901 000 nötkreatur, cirka 4 423 000 svin och 31 000 000 får (Jordbruksstatistisk årsbok 2012). I England finns cirka 5 416 000 nötkreatur, 3 600 000 svin och 14 326 000 får (*Crop areas, livestock populations and agricultural workforce 2011 England – final results*, Defra, oktober 2011). Det kan jämföras med Sverige där det finns cirka 1 537 000 nötkreatur, 1 520 000 svin och 565 000 får (Jordbruksstatistisk årsbok 2012).

6.3.2 Regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter

Miljölagstiftningen i England baseras ofta endast på internationella krav och åtaganden. I övrigt är tanken att de miljömål som finns ska uppnås genom rådgivning och riktlinjer.

De regler som genomför nitratdirektivet är the Nitrate Pollution Prevention Regulations, som är bindande och gäller i känsliga områden. I de områden som inte är utpekade som känsliga områden gäller Code of Good Agricultural Practice for framers, growers and land managers. Det är riktlinjer som inte är bindande för den enskilde. De bindande reglerna för känsliga områden bygger på riktlinjerna för god jordbrukarsed. För känsliga områden finns t.ex. regler om perioder då man inte får sprida gödsel. Hur lång tid det rör sig om varierar med jordtyp och om det är vall eller öppen odling. England har beviljats undantag från regeln om begränsning av tillförsel av kväve till 170 kg. Jordbrukare som uppfyller vissa krav, bl.a. att 80 procent av arealen är vall och att jordanalys och fosforgödslingsplan gjorts, får efter ansökan tillföra upp till 250 kg kväve per hektar och år. Undantaget är tidsbegränsat och förutsätter att kompensatoriska åtgärder vidtas. När det gäller spridningsteknik är det bl.a. inte tillåtet att använda stallgödselspridare som gör att gödseln sprids högre än fyra meter. Det finns inga regler om täckning av flytgödselbehållare.

Reglerna och riktlinjerna gäller endast i jordbruket och hästhållning utanför jordbruksföretag omfattas således inte av dem.

När det gäller reglerna om animaliska biprodukter finns ett undantag från kravet på handelsdokument för naturgödsel. Det gäller vid transport mellan jordbruksföretag eller mellan jordbruksföretag och användare av gödseln. Beträffande kraven på fordon och behållare

använder sig den behöriga myndigheten i dessa situationer av möjligheten att godta transporter av naturgödsel under andra villkor förutsatt att oacceptabla risker för människors och djurs hälsa förhindras. De villkor som ställs är en fråga om sunt förnuft, t.ex. att läckage inte är acceptabelt. Transport av naturgödsel i andra sammanhang måste följa de krav som ställs i EU-regelverket, förutom vad gäller märkning.

Regler om avfall finns i The Waste (England and Wales) Regulations 2011. Reglerna omfattar inte sådant avfall som är undantaget från tillämpningsområdet för ramdirektivet för avfall. Beträffande biogas har the Environment Agency uttalat att gödsel som ska behandlas (t.ex. i en biogasanläggning) är avfall. När substratet utgör avfall är även biogasen och rötresten avfall till dess att de har nått sin slutanvändning. Däremot anses inte rötrester utgöra avfall om substratet består av gödsel och de sprids på mark i gödnings syfte. (Position Statement 029, oktober 2010.)

6.3.3 Prövning av djurhållande verksamheter

I England finns ett system med miljöprövning enligt IPPC-/IED-direktiven och ett separat system med miljökonsekvensbeskrivningar enligt MKB-direktivet som knyts till bygglovsprocessen.

Endast anläggningar som omfattas av IPPC-/IED-direktiven kräver tillstånd (The Environmental Permitting [England and Wales] Regulations). Annan djurhållning kräver varken tillstånd eller anmälan. Specifika aktiviteter kan dock kräva tillstånd, t.ex. hantering och transport av avfall samt uppförandet av biogasanläggning och silo. För andra verksamheter än djurhållning finns, förutom individuella tillstånd, ett system med standardiserade undantag, som är en form av anmälningsförfarande, och standardtillstånd med fasta villkor.

Tillstånd till djurhållande verksamhet gäller endast själva anläggningen. Det kan t.ex. innehålla villkor om byggnaden såsom ventilation och golv, hantering av gödsel inom byggnaden och utfordring av djuren. Villkor om spridning är mycket sällsynt. Det förekommer endast om spridning sker på platsen för anläggningen, inte om spridning sker på åkermark. Om nitratdirektivet följs kontrolleras inte genom miljöprövningen, utan det hanteras genom separata regler.

När det gäller handläggningstider är målet att en tillståndsprövning ska vara genomförd inom fyra månader. Om mer tid krävs måste myndigheten få medgivande till förlängning av den sökande. Ibland kan det krävas om ansökan är bristfällig eller om anläggningen ligger intill ett särskilt skyddat naturområde. Exempel på ansökningar har tagits fram i syfte att underlätta för den enskilde och förkorta handläggningstiderna.

Miljökonsekvensbeskrivning krävs för anläggningar för djurhållning av svin och fjäderfä över tröskelvärdena i bilaga I till MKB-direktivet. Obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning krävs även för anläggningar för intensiv djuruppfödning enligt bilaga II till MKB-direktivet om golvytan överstiger 500 kvadratmeter eller om verksamheten utförs i ett känsligt område. I övrigt ska projekten bli föremål för en urvalsbedömning (screening). (The Town and Country Planning [Environmental Impact Assessment] [England and Wales] Regulations.)

6.3.4 Prövning av biogasanläggningar på gårdsnivå

I England krävs inget ABP-godkännande av en biogasanläggning som endast använder naturgödsel som substrat, oavsett om naturgödseln kommer från en eller flera gårdar. Det krävs inte heller att naturgödsel ska vara trycksteriliserad eller att den behöver hygieniseras. Rötrest från en sådan anläggning anses som obehandlad och kan spridas på mark i enlighet med artikel 13 f i förordning (EU) nr 1069/2009. Villkoret är att det kan ske utan risk för spridning av överförbara sjukdomar, särskilt mul- och klövsjuka. Salmonella betraktas som en redan spridd sjukdom och har därför inga särskilda skydd mot den i en biogasanläggning. Om matavfall som innehåller kött används tillsammans med naturgödsel krävs hygienisering.

Bygglov krävs och ofta protesteras omgivningen över lokaliseringen av en biogasanläggning. Även miljöprövning krävs och för anläggningar för behandling av avfall upp till 1 250 kubikmeter hanteras det genom ett slags anmälningsförfarande (standardiserat undantag). England har således använt sig av avfallsdirektivets möjlighet till undantag från tillståndsplikten för behandling av avfall. Större anläggningar kan ofta hanteras med standardvillkor medan de allra största anläggningarna kräver individuell prövning.

Rekommendationen är dock att ansöka om tillstånd för att öka anläggningens flexibilitet.

Det finns inga regler om täckning av rötrest.

6.3.5 Samlad information om tillstånds- respektive anmälningspliktiga djurhållande verksamheter

I England har Environment Agency en databas med tillståndsbeslut. Den är dock inte tillgänglig för allmänheten. Däremot publiceras en rapport varje månad med tillstånd som har beviljats. Besluten kan begäras ut från myndigheten.

Stödsystemet är utformat så att några konflikter med villkor i besluten inte borde uppstå.

6.4 Avslutande reflektion

Den internationella utblicken visar att det är skillnader på vad och hur mycket som regleras i de olika länderna, fastän det gemensamma EU-regelverket finns i botten. Danmark har en betydligt mer omfattande individuell prövning och även mer långtgående generella föreskrifter än Sverige. England har däremot en mer begränsad individuell prövning än Sverige och reglerar inte heller lika mycket i sina generella föreskrifter. I England använder man sig gärna av rekommendationer och andra mjuka styrmedel.

Ett tydligt exempel på skillnaden mellan länderna är hur tillståndsprovningen för djurhållande verksamhet är utformad. I England tillämpas endast IPPC-/IED-reglerna för tillståndsprovning. Sverige har därutöver anmälningsplikt för fler än 100 djurenheter och tillståndsprovning för mer än 400 djurenheter av nötkreatur, hästar eller minkar, medan Danmark slutligen har ett förenklat tillståndsförfarande för 15–75 djurenheter samt krav på godkännande vid djurhållning av mer än 75 djurenheter respektive mer än 250 djurenheter inklusive IPPC-/IED-nivån. De olika ländernas motiv till reglering utöver EU-nivån är svår att bedöma. Redan befintlig lagstiftning, den faktiska miljöbelastningen vid djurhållningen och kulturella skillnader i synsätt på behov av miljölagstiftning är faktorer som kan ha betydelse.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

29 kap.

9 §

Paragrafen avser brott som begås med uppsåt eller av oaktsamhet och för vilka straffskalan är böter. Brotten räknas upp i 15 punkter i första stycket.

En ny *andra punkt* har införts i första stycket. Av den framgår att brott mot en föreskrift om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogasanläggning som en myndighet, efter regeringens bemyndigande, har meddelat med stöd av 9 kap. 5 § ska leda till böter. I förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket föreslås Jordbruksverket bemyndigas att meddela sådana föreskrifter för biogasanläggningar om huvuddelen av materialet består av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruksverksamhet och djurhållning. Ändringen innebär att föreskrifter som meddelats av Jordbruksverket om täckning av lagringsbehållare för material som har rötats i en biogasanläggning får samma straffskala som verkets föreskrifter om täckning av stallgödsel i form av flytgödsel, som omfattas av fjärde punkten. Det förkommer ofta att rötresten och flytgödsel lagras i samma behållare.

Ändringen behandlas närmare i avsnitt 3.8.1.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av expert Arne Joelsson

Förslag om ändrad tillståndsprovning

Utredningen har haft i uppdrag att 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 anmälningspliktiga enligt 9 kap. miljöbalken.

Utvecklingen av djurhållningen i Sverige går mot färre och större enheter. Mer än hälften av mjölkorna, 80-90 procent av svin och fjäderfän finns på anläggningar som prövas individuellt genom anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken. Min erfarenhet är att det från miljösynpunkt finns en betydande förbättringspotential inom ramen för den skälighetsavvägning som ska ske enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Denna möjlighet att minska belastningen på miljön är viktig att identifiera och ta till vara om Sverige ska kunna uppfylla sitt åtagande inom HELCOM:s aktionsplan för Östersjön och uppnå god ekologisk status enligt ramdirektivet för vatten. Detta kan ske genom individuell provning. Generella föreskrifter, som t ex föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket, är till karaktären minimikrav. Sådana föreskrifter ska vara miljömässigt motiverade för alla de verksamheter som omfattas och vara rimliga även för de företag som har sämst förutsättningar att klara av dem. De generella föreskrifterna tenderar att bli alltför långtgående i vissa områden medan de är otillräckliga i andra mer miljö känsliga områden. I de mest miljö känsliga områdena krävs en omsorgsfull lokaliseringsprovning och högre krav på skyddsåtgärder, vilket kan uppnås genom en individuell provning. Jag anser att det som grund för eventuella förändringar krävs en mer förutsättningslös och fördjupad analys av för- och nackdelar med

generella föreskrifter respektive individuell prövning än den som utredningen redovisat.

Utredningen har gjort en genomgång av tillståndsbeslut för djurhållande verksamheter från några miljöprövningsdelegationer och konstaterar att det finns stora skillnader i tillståndsbesluten mellan länen. Jag anser att alltför långtgående slutsatser har dragits från en översiktlig analys av villkoren i dessa tillstånd. Det är Skåne, Halland och Blekinge som under lång tid och mot bakgrund av belastningssituationen har haft högre krav på främst begränsningar av växtnäring förlusterna till luft och vatten. De tre sydläna har allt sedan nitratdirektivet infördes också haft högt ställda krav på försiktighetsmått genom Jordbruksverkets föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket. Tillståndsansökningarna i dessa län har ofta innehållit åtaganden och villkorsförslag som går längre än de generella föreskrifterna, vilket får uppfattas som att sökanden bedömt att åtagandena är miljömässigt motiverade och rimliga att genomföra. I de fall tillståndsvillkoren har överklagats har villkoren också fastställts i de allra flesta fall. Miljödomstolarnas beslut har blivit vägledande för tillståndsbeslut i liknande ärenden. Jag anser således inte att det finns några stora, länsvisa och omotiverade skillnader i kravnivån i tillstånden till djurhållning som ger anledning till en ändrad prövningsordning. Däremot kan det av flera skäl vara hög tid att överge församlingsindelningen av år 2004 som grund för avgränsning av de miljökänsliga områdena i Jordbruksverkets föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket. Det är högst tveksamt om landets församlingsgränser utgör en bra grund för nödvändiga skyddsåtgärder med hänsyn till miljöns känslighet.

En koncentration av miljöprövningen till fyra miljöprövningsdelegationer är enligt min mening inte motiverad. Eftersom tillståndsprövningen efter omorganisationen 2012 i sin helhet genomförs av länsstyrelser med miljöprövningsdelegation innebär förslaget en risk för ett kompetenstapp på övriga länsstyrelser som kommer att försämra tillsynsvägledningen och försvaga samrådsprocessen inför en tillståndsprövning. Däremot stöder jag förslaget om förbättrad central vägledning för den individuella prövningen (den har hitintills varit praktiskt taget obefintlig) och att miljö-sakkunniga bör ha jordbrukskompetens så att största möjliga miljönytta kan nås genom effektiva skyddsåtgärder utan att de blir orimliga att genomföra.

Föreskrifter för miljöhänsyn vid djurhållning

Utredningens uppdrag har bl.a. varit att belysa överlappningar och luckor i nuvarande regelverk och föreslå förändringar för en enhetligare hantering av liknande produkter och åtgärder.

Jag anser att föreskrifterna om miljöhänsyn i jordbruket även bör omfatta hästar som inte finns på jordbruksföretag. Utanför jordbruket finns ca 250 000 hästar som sammantaget producerar ca 2,5 milj. m³ gödsel med ett sammanlagt arealbehov för gödselspridning på över 80 000 ha. Hästarna är fördelade på ett stort antal platser, vars potentiellt negativa påverkan på miljön inte ska förringas. Det gäller t ex växtnäringsförluster och jorderosion från upptrampade rasthagar till vattendrag och läckande lagringsutrymmen för gödsel. Hästarnas miljöpåverkan styrs inte av om djuren finns på ett jordbruksföretag eller i en annan företagsform. Förutsättningarna kompliceras dessutom av att det inte finns någon definition av vad som avses med ett jordbruksföretag. Samma krav på t ex lagringsutrymmen och spridningsareal för hästgödsel oavsett företagsform skulle genom enhetliga krav underlätta tillsynen och minska behovet av tillsynsresurser eftersom miljöskyddskraven då framgår av gällande föreskrifter. Innebörden av de allmänna hänsynsreglerna behöver då inte preciseras i varje enskilt fall. Begreppet jordbruksföretag i 6 och 10 §§ förordningen om miljöhänsyn i jordbruket bör därför ersättas med uttrycket jordbruksföretag och andra företag med djurhållning.

Kommittédirektiv 2011:49

Miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning

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 djur-

hållande 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 jordbruksområdet 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 överlåtits, 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 (samordnade 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 anmälningsplikt i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

En genomgång över utvecklingen och behoven av förändringar av de tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheterna har gjorts i Naturvårdsverkets rapport (NV 2004:5353) Pröva eller inte pröva. Rapporten ledde bl.a. till förändringar i tillstånds- och anmälningsplikten 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 anmälningspliktiga 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 modifikationer 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. Det samma gäller för företag som är anmälningspliktiga. Sådan information för myndigheter och verksamhetsutövare kan behövas för att främja likabehandling och rättssäkerhet. 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 res-

pektive 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 utpekas i förordningen. Utredningen bör även beakta lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation, säkerhetsskyddslagen (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 förenklingar 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. nitratrektivet, 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 växtnärings- 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. Bestäm-

melserna 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 stödssystem 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. tvårvillkor. 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 förändringar.

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)

Kommittédirektiv 2012:75

Tilläggsdirektiv till utredningen Miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning (L 2011:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 juni 2011 kommittédirektiv om ett uppdrag att utreda miljöbalkens bestämmelser och bestämmelser utfärdade med stöd av miljöbalken med hänsyn till frågor som rör jordbruksföretag och djurhållning.

Enligt direktivet skulle utredaren ha slutfört sitt arbete den 31 oktober 2012. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 januari 2013.

(Landsbygdsdepartementet)

Tabell – regler om hantering av stallgödsel och andra biologiska produkter

Nedan följer tabeller över de särskilda regler som är tillämpliga vid lagring, begränsning av den mängd som får tillföras, spridning, transport och för att förhindra olägenheter av stallgödsel och andra biologiska produkter från jordbruk och djurhållning. Utöver dessa regler gäller alltid miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna. I tabellen anges endast de materiella reglerna i lag, förordning och nationella myndigheters föreskrifter och inte vilka bemyndiganden de grundar sig på. När det gäller vilka föreskrifter som länsstyrelsen och kommuner får utfärda har dock bemyndiganden tagits med istället för de materiella reglerna. I kartläggningen har även allmänna råd och andra riktlinjer som inte är bindande tagits med.

I tabellerna anges vad som gäller i hela landet, i känsliga områden och utanför känsliga områden. Vilka områden som är känsliga framgår av 5 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket samt 2 § Jordbruksverkets föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2004:62) om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring.

I tabellerna har hänvisningen till de generella föreskrifterna och allmänna råden förkortats. Föreskrifter och allmänna råd meddelade av myndigheter har förkortats till deras nummer, förordningar och lagar till förkortningar av rubrikerna samt EU-regler till förkortat omnämnande. En förkortningslista återfinns i slutet av bilagan.

Tabell 1.1 Lagring

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor ¹
Hela landet						
Lagringskapacitet för stallgödsel	SJVFS 2004:62 s. 4	4, 6–7 §§ SJVFS 2004:62	6 § 1 och 9 § FMJ		6 § - Art. 5.4 a och p. 1.1 i bilaga III samt art. 5.4 b och avsnitt A p. 5 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd (k. omr.) T-extra (u. omr.)
Utformning av lagringsutrymmen	SJVFS 2004:62 s. 6		7 § FMJ 5 § FTEB	2 § LTEB	Art. 5.4 b och avsnitt A p. 5 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG samt direktiv 89/106/EEG	T-stöd (k. omr.) T-extra (u. omr.)
Placering av lagringsutrymmen	SJVFS 2004:62 s. 6					
Inspektion och underhåll av lagringsutrymmen	SJVFS 2004:62 s. 6					
Tillfällig lagring och kompostering i fält (stuka-lagring)	SJVFS 2004:62 s. 7–8					
God jordbrukarsed för att begränsa ammoniakförluster	Jordbruksinformation 13-2006					
Säkerhet kring gödselbehållare		AFS 1981:14		3:5 OL		

¹ Vilka regler som utgör tvårvillkor för direktstöden anges i artikel 4–6 i förordning (EG) nr 73/2009, 2 kap. förordningen (2004:760) om EU:s direktstöd för jordbrukare m.m. och 1 kap. 4–14 §§ Jordbruksverkets föreskrifter SJVFS 2010:4 om direktstöd. Vilka regler som utgör extra tvårvillkor anges i artikel 39 i förordning (EG) nr 1698/2005, 1 kap. 21 § och 2 kap. 6 § förordningen (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder och i 1 kap. 3–7 a §§ Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2007:42) om kompensationsbidrag, miljöersättningar och miljöinvesteringar. Kontroller av tvårvillkor regleras av förordning (EU) nr 65/2011.

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Anmälningsplikt gödselstad				37 och 42 §§ FMH		
Säkerhet vid arbete med flytgödsel		t.ex. AFS 2001:1, 1997:7 och 1993:3		AML		
Om gödseln är avfall – krav på hantering och förvaring			74 § AF	15:5 a MB		
Rötning och kompostering av avfall	NFS 2003:15					
Förbud mot deponering av organiskt avfall		12 § NFS 2004:4	4 och 10 §§ FDA			
Hygienregler					Art 4 och del A, avsnitt II p. 3 a, 4 g och 5 f i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 och art. 5.1 i förordning (EG) nr 183/2005 i kombination med del A avsnitt 1.3 I och I.4 e i bilaga I till samma förordning	T-stöd (Förvaring och hantering)
Insamling och identifiering					Art. 21.1 i förordning (EG) nr 1069/2009	

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Lagring av bearbetad naturgödsel och andra organiska gödselmedel och jordförbättringsmedel		2:30 SJVFS 2006:84			Avsnitt 2 kap. I och avsnitt 2 kap. II i bilaga XI till förordning (EU) nr 142/2011	
Märkning		2:9 SJVFS 2006:84 ²			Art. 17 samt kap. II p. 1–2 och 6 b i bilaga VIII till förordning (EU) nr 142/2011	
Minska risken för EHEC (VTEC)	Handlings policy, maj 2008					
Hindra och bekämpa växtskadegörare			5 § VF		Direktiv 2000/29/EG, se även tillkännagivande 2006:1036	
Förebygga och bekämpa epizootiska sjukdomar och zoonoser			4 § EF och 3 § ZF		Se tillkännagivande 2007:934 och 2006:1039	
Lagring vid ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter			40 § 5, 43–44 §§ FMH	9:13 MB		
Lagring i naturreservat				7:4–6 och 25 MB		
Lagring i strandskyddsområde				7:15 och 25 MB		
Lagring i biotopskyddsområde				7:11 och 25 MB		T-stöd

² Undantaget för oerbetad naturgödsel gäller inte märkning i dagsläget eftersom hänvisning endast görs till art. 21, se avsnitt 2.7.3.

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Lagring i miljöskyddsområde			13 § FOM	7:20 och 25 MB		
Lagring i vattenskyddsområde	NFS 2003:16			7:22 och 25 MB		
Lagring i Natura 2000-områden				7:28 a–b, 29 och 25 MB	Direktiv 79/409/EEG och 92/43/EEG	T-stöd
Känsliga områden						
Lagringskapacitet för stallgödsel			6 § 2–4 st. och 9 § FMJ		Art. 5.4 a och p. 1.1 i bilaga III samt art. 5.4 b och avsnitt A p. 5 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd
Bestämning av lagringsvolym	SJVFS 2004:62 s. 5	4 a § SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 1.1 i bilaga III samt art. 5.4 b och avsnitt A p. 5 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd
Dokumentation av beräkningen av lagringsvolym		4 b § SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 1.1 i bilaga III samt art. 5.4 b och avsnitt A p. 5 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd
Götaland och delar av Svealand						
Täckning och påfyllning flytgödsel- och urinbehållare ³	SJVFS 2004:62 s. 5	5 a–c § SJVFS 2004:62				T-extra (k. omr. och u. omr.)

³ Bestämmelsen gäller endast djurhållning med mer än 10 djurenheter i Götaland och delar av Svealand (5 d § SJVFS 2004:62).

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Utanför känsliga områden						
Lagringskapacitet för stallgödsel			6 § 3 st. och 9 § FMJ			T-extra
Bestämning av lagringsvolym	SJVFS 2004:62 s. 4					

Tabell 1.2 Begränsning av den mängd som får tillföras

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Hela landet						
Begränsning av tillförseln av fosfor	SJVFS 2004:62, s. 8–9	8, 10–12 §§ SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 2–3 i bilaga III till direktiv 91/676/EEG	T-stöd (k. omr.) T-extra (u. omr.)
Dokumentation – ta emot och för bort		13–14 §§ SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 2–3 i bilaga III samt art. 5.4 b och avsnitt B p. 9 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd (k. omr.) T-extra (u. omr.)
Fördelning över spridningsarealen		17 § SJVFS 2004:62				T-extra (k. omr. och u. omr.)
Mark som ingår i spridningsarealen		18–19 §§ SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 2–3 i bilaga III till direktiv 91/676/EEG	T-stöd (k. omr.) T-extra (u. omr.)
Dokumentation av kvävebehov och gödsling	SJVFS 2004:62, s. 13					
Riktlinjer för gödsling och kalkning	Riktlinjer för gödsling och kalkning 2012					
Begränsning av tillförsel av avloppsslam		SNFS 1994:2			Direktiv 86/278/EEG	
Tillförsel vid ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter			40 § 5, 43–44 §§ FMH	9:13 MB		
Tillförsel i naturreservat				7:4–6 och 25 MB		

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Tillförsel i strandskyddsområde				7:15 och 7:25 MB		
Tillförsel i biotopskyddsområde				7:11 och 25 MB		T-stöd
Tillförsel i miljöskyddsområde			13 § FOM	7:20 och 25 MB		
Tillförsel i vattenskyddsområde	NFS 2003:16			7:22 och 25 MB		
Tillförsel i Natura 2000-områden				7:28 a–b, 29 och 25 MB	Direktiv 79/409/EEG och 92/43/EEG	T-stöd
Känsliga områden						
Begränsning av tillförseln av kväve via stallgödsel	SJVFS 2004:62, s. 12	19 a § SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 2 i bilaga III till direktiv 91/676/EEG	T-stöd
Kvävebegränsningar höstsådd	SJVFS 2004:62, s. 12	19 b § SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 1.3 i bilaga III till direktiv 91/676/EEG	T-stöd
Anpassa kvävetillförseln till grödan och växtplatsen samt dokumentera	SJVFS 2004:62, s. 12	20 § SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 1.3 i bilaga III samt art. 5.4 b och avsnitt B p. 9 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd
Utanför känsliga områden						
Anpassa kvävetillförseln till grödan och odlingsförhållanden	SJVFS 2004:62, s. 13					

Tabell 1.3 Spridning

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Hela landet						
Krav på tid för myllning eller nedbrukning		23 § SJVFS 2004:62				T-extra (k. omr. och u. omr.)
Spridnings-tidpunkt	SJVFS 2004:62, s. 16–17					
Kontroll av gödsel-spridare	SJVFS 2004:62, s. 17					
God jordbrukarsed för att begränsa ammoniak-förluster	Jordbruks-information 13-2006					
Begränsning vid spridning på åker-, ängs- och betesmark		10–11 §§ SJVFS 1999:119				T-extra (k. omr. och u. omr.)
Begränsning vid spridning av avloppsslam		SNFS 1994:2			Direktiv 86/278/EEG	T-stöd (k. omr. och u. omr.)
Spridning i tätbebyggda områden			40 § 2, 42–44 §§ FMH	9:13 MB		
Spridning vid ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter			40 § 5, 43–44 §§ FMH	9:13 MB		
Spridning i naturreservat				7:4–6 och 25 MB		
Spridning i strandskyddsområde				7:15 och 25 MB		
Spridning i biotopskyddsområde				7:11 och 25 MB		T-stöd

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Spridning i miljöskyddsområde			13 § FOM	7:20 och 25 MB		
Spridning i vattenskyddsområde		NFS 2003:16		7:22 och 25 MB		
Spridning i Natura 2000-områden				7:28 a–b, 29 och 25 MB	Direktiv 79/409/EEG och 92/43/EEG	T-stöd
Rekommendationer för att minska risken för EHEC	Handlingspolicy, maj 2008					
Hindra och bekämpa växtskadegörare			5 § VF		Direktiv 2000/29/EG, se även tillkännagivande 2006:1036	
Förebygga och bekämpa epizootiska och zoonoser			4 § EF och 3 § ZF		Se tillkännagivande 2007:934 och 2006:1039	
Karenstid för utfordring av djur i vissa fall		2:15 SJVFS 2006:84			Art. 11.1 c i förordning (EG) nr 1069/2009 samt kap II i bilaga II till förordning (EU) nr 142/2011 art. 4 och 5 samt bilaga III till förordning (EG) nr 183/2005	
Register över spridning av annat än naturgödsel i vissa fall					Avsnitt 4, kap. IV i bilaga VIII till förordning (EU) 142/2011	

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Begränsningar om risk för smittspridning					Art. 13 f och 14 l i förordning (EG) 1069/2009	
Hygienregler					Art 4 och del A avsnitt II p. 3 a, 4 g och 5 f i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 och art. 5.1 i förordning (EG) nr 183/2005 i kombination med del A avsnitt 1.3 l och 1.4 e i bilaga I till samma förordning.	T-stöd (Förvaring och hantering)
Känsliga områden						
Förbud mot spridning på vattenmättad, snötäckt eller frusen mark		24 § SJVFS 2004:62			Art. 5.4 b och avsnitt A p. 3 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd
Förbud mot spridning vid vattendrag eller sjö	SJVFS 2004:62, s. 14	24 a–b §§ SJVFS 2004:62			Art. 5.4 b och avsnitt A, p. 2 och 4 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd 1:4 a SJVFS 2010:4 och 1:4 SJVFS 2007:42 (Skötselkrav)
Förbud mot spridning under vintern		25 § SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 1.1 och 4 i bilaga III till direktiv 91/676/EEG	T-stöd
Begränsningar i höstspridningen ⁴	SJVFS 2004:6, s. 15	26, 26 a–b, 28 a–c §§ SJVFS 2004:62			Art. 5.4 a och p. 1.1 och 4 i bilaga III till direktiv 91/676/EEG	T-stöd (gäller ej 26 b och 28 c)

⁴ Olika regler gäller i olika känsliga områden.

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Krav på tid för myllning eller nedbrukning ⁵	SJVFS 2004:62, s. 16	27 och 28 d §§ SJVFS 2004:62			Art. 5.4 b och avsnitt A, p. 6 i bilaga II till direktiv 91/676/EEG	T-stöd (27 § andra meningen och 28 d §) T-extra (27 § första meningen)
Spridningsmetoder ⁶		28 § SJVFS 2004:62				T-extra
Utanför känsliga områden						
Förbud mot spridning snötäckt mark, lutning, vatten m.m.	SJVFS 2004:62, s. 14					1:4 a SJVFS 2010:4 och 1:4 SJVFS 2007:42 (Skötselkrav – 2 m till vattendrag)
Nedbrukning under vintern	SJVFS 2004:62, s. 16	23 a § SJVFS 2004:62				T-extra

⁵ Olika regler gäller i olika känsliga områden.

⁶ Gäller i Blekinge, Skånes och Hallands län.

Tabell 1.4 Transporter

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Hela landet						
Register över sändningar					Art. 22 i förordning (EG) nr 1069/2009 samt art. 17 och kap. IV i bilaga VIII till förordning (EU) nr 142/2011	
Fordon och behållare		2:9 och 30 SJVFS 2006:84 ⁷			Art. 17 och kap. 1, avsnitt 1 och 4 i bilaga VIII och kap. II, avsnitt 2 i bilaga XI till förordning (EU) nr 142/2011	
Märkning		2:9 SJVFS 2006:84 ⁸			Art. 17 och kap. II, p. 1–2 och 6 b i bilaga VIII till förordning (EU) nr 142/2011	
Djurhälso-restriktioner					Art. 6 i förordning (EG) nr 1069/2009	
Hindra och bekämpa växtskadegörare			5 § VF		Direktiv 2000/29/EG, se även tillkännagivande 2006:1036	
Förebygga och bekämpa epizootiska och zoonoser			4 § EF och 3 § ZF		Se tillkännagivande 2007:934 och 2006:1039	

⁷ Undantaget för oarbetad naturgödsel gäller inte märkning i dagsläget eftersom hänvisning endast görs till art. 21, se avsnitt 2.7.3.

⁸ Undantaget för oarbetad naturgödsel gäller inte märkning i dagsläget eftersom hänvisning endast görs till art. 21, se avsnitt 2.7.3.

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Om gödseln är avfall - krav på hantering			74 § AF	15:5 a MB		
Hygienregler					Art 4 och del A avsnitt II p. 3 a, 4 g och 5 f i bilaga I till förordning (EG) nr 852/2004 och art. 5.1 i förordning (EG) nr 183/2005 i kombination med del A avsnitt 1.3 I och 1.4 e i bilaga I till samma förordning.	T-stöd (förvaring och hantering)
Tillstånd/anmälan för transport om gödseln är avfall			36 och 42 §§ AF		Art. 26 i direktiv 2008/98/EG	
Kontroll när avfall lämnas till någon annan			53 § AF		Art. 15 i direktiv 2008/98/EG	
Anteckningar vid hantering av farligt avfall			55 och 59 §§ AF		Art. 35 i direktiv 2008/98/EG	
Transportdokument för farligt avfall inom Sverige			60 § AF		Art. 19.2 i direktiv 2008/98/EG	
Paketering och märkning av smittförande gods		2.2.62, 4.1.4.1, 5.2.2.2.2, 6.11 och 7.3 MSBFS 2011:1 (ADR-S)			Direktiv 2008/68/EG	

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Transportdokument för smittförande gods		2.2.62, 4.1.8, 5.4 MSBFS 2011:1 (ADR-S)			Direktiv 2008/68/EG	
Lastning av smittförande gods		2.2.62, 7.5, 8.1.5, 8.5 MSBFS 2011:1 (ADR-S)			Direktiv 2008/68/EG	
Krav på den som utför transporten av smittförande gods		2.2.62 och 8.2 MSBFS 2011:1 (ADR-S)			Direktiv 2008/68/EG	
Bestämmelser om transportskydd av smittförande gods		1.10 och 2.2.62 MSBFS 2011:1 (ADR-S)			Direktiv 2008/68/EG	
Dokumentationsskyldighet – för bort och ta emot stallgödsel		13-14 §§ SJVFS 2004:62				

Tabell 1.5 Olägenheter

Krav	Allmänna råd	Föreskrifter	Förordning	Lag	EU-regler	Tvårvillkor
Hela landet						
Skötsel av djur			36 § FMH			
Tillstånd för hållande av djur			39 och 44 §§ FMH			
Anmälningsplikt gödselstad			37, 43–44 §§ FMH	9:13 MB		
Olägenheter vid spridning av gödsel	SJVFS 2004:62, s. 16	SNFS 1994:2	40 § 2, 42–44 §§ FMH	9:13 MB		
Om gödseln är avfall – krav på hantering				15:5 a MB	Bilaga I del A p. 4 g och 5 f i förordning (EG) nr 852/2004 och art. 5.1 i förordning (EG) nr 183/2005 i kombination med bilaga I del A avsnitt I.4 e i samma förordning.	T-stöd (EU-förordningarna)
Planläggning för eller invid djurhållning	Boverkets vägledning i rapport 2011:6			2:5 och 9 PBL		
Placering av lagringsutrymmen och stuka-lagring	SJVFS 2004:62 s. 6–8					
Skydd för vattentäkt			40 § 5, 43 § och 44 § FMH	7:22 och 25 samt 9:13 MB		
Lagring i miljöskyddsområde			13 § FOM	7:20 och 25 MB		
Halmbränning			40 § 9, 43–44 §§ FMH	9:13 MB		1:8 SJVFS 2010:4 och 1:4 SJVFS 2007:42 (Skötselkrav)
Buller	SNV RR 1978:5 rev. 1983					

Förkortningar

T-stöd	Tvårvillkor för direktstöd
T-extra	Tvårvillkor för miljöersättningar
k. omr.	Tvårvillkoret gäller inom känsliga områden
u. omr.	Tvårvillkoret gäller utanför känsliga områden
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
DF	Djurskyddsförordningen (1988:539)
LTEB	Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.
MB	Miljöbalken (1998:808)
OL	Ordningslagen (1993:1617)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
AF	Avfallsförordningen (2011:927)
EF	Epizootiförordningen (1999:659)
FDA	Förordningen (2001:512) om deponering av avfall
FMH	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
FMJ	Förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket
FOM	Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
FTEB	Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.
VF	Förordningen (2006:817) om växtskydd m.m.
ZF	Zoonosförordningen (1999:660)
AFS 1981:14	Arbetskyddsstyrelsens kungörelse om skyddsåtgärder mot skada genom fall
AFS 1993:3	Arbetskyddsstyrelsens allmänna råd om arbete i slutet utrymme
AFS 1997:7	Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter om gaser samt styrelsens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna
AFS 2001:1	Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete
AFS 2005:17	Arbetsmiljöverkets föreskrifter om hygieniska gränsvärden och åtgärder mot luftföroreningar samt allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna
MSBFS 2011:1	Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng (ADR-S)
NFS 2003:15	Naturvårdsverkets allmänna råd till 2 kap. 3 § miljöbalken (1998:808) om metoder för yrkesmässig lagring, rötning och kompostering av avfall

NFS 2003:16	Naturvårdsverkets allmänna råd om vattenskyddsområden (till 7 kap. 21, 22 och 25 §§ miljöbalken)
NFS 2004:4	Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om hantering av brännbart avfall och organiskt avfall
SNFS 1994:2	Kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket
SNV RR 1978:5 rev. 1983	Naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller
SJVFS 2004:62	Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring
SJVFS 2006:84	Statens jordbruksverks föreskrifter om befattning med animaliska biprodukter, och införsel av andra produkter, utom livsmedel, som kan sprida smittsamma sjukdomar till djur
SJVFS 2007:42	Statens jordbruksverks föreskrifter om kompensationsbidrag, miljöersättningar och miljöinvesteringar
SJVFS 2010:4	Statens jordbruksverks föreskrifter om direktstöd
SJVFS 2010:15	Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om djurhållning inom lantbruket m.m.
Förordning (EG) nr 852/2004	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien
Förordning (EG) nr 183/2005	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 183/2005 av den 12 januari 2005 om fastställande av krav för foderhygien
Förordning (EG) nr 1069/2009	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)
Förordning (EU) nr 142/2011	Kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 av den 25 februari 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådet 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
Direktiv 79/409/EEG	Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar
Direktiv 86/278/EEG	Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket
Direktiv 89/106/EEG	Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter

Direktiv 91/676/EEG	Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket
Direktiv 92/43/EEG	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
Direktiv 2000/29/EG	Rådets direktiv 2000/29/EG av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen
Direktiv 2008/68/EG	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar
Direktiv 2008/98/EG	Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv
Tillkännagivande 2006:1036	Tillkännagivande (2006:1036) om de EG-bestämmelser som kompletteras av växtskyddslagen (1972:318)
Tillkännagivande 2006:1039	Tillkännagivande (2006:1039) om de EG-bestämmelser som kompletteras av zoonoslagen (1999:658)
Tillkännagivande 2007:934	Tillkännagivande (2007:934) om de EG-bestämmelser som kompletteras av epizootilagen (1999:657)

Tabell – internationella konventioner

I tabellerna nedan redogörs för hur kraven om växtnäring i bilaga III till Helsingforskonventionen och bilaga IX till Göteborgsprotokollet har genomförts i svensk rätt. I tabellen anges om kraven är bindande eller inte.

En tabell över förkortningar finns i slutet av bilaga 3.

Tabell 1.1 Reglerna om växtnäring i Helsingforskonventionen

Växtnäring (regel 2, del II i bilaga III)	Bindande krav eller inte?	Var är det genomfört i svensk rätt?
1. Djurtäthet	skall-krav	8 § SJVFS 2004:62
2. Lokalisering och utformning av stallar	bör-krav	2 kap. MB, särskilt 6 § Beaktas vid prövning av tillstånd och anmälan av djurhållande verksamhet (5, 21 och 27 §§ FMH samt 1.10, 1.11 och 1.20 i bilagan till FMH, 16:2, 19:4 och 22:25 MB)
3. Konstruktion av gödsellager	både skall- och bör-krav	6–7 §§ FMJ LTEB och FTEB 2 kap. MB (bl.a. 5 §) 20 § SJVFS 2004:62 Allmänna råd i SJVFS 2004:62 s. 4, 6, 9, 13 och 16 Reglerna om spridning i SJVFS 2004:62 påverkar indirekt lagringsutrymmet
5. Avloppsvatten från jordbruket och pressaft från ensilage	bör-krav	9:7 MB 2 kap. MB Allmänna råd i NFS 2003:15 Allmänna råd i SJVFS 2004:62 s. 6–8 Pressaft kan anses vara andra organiska gödselmedel och omfattas av reglerna i SJVFS 2004:62
6. Spridning av organisk gödsel	både skall- och bör-krav	23–28 d §§ SJVFS 2004:62 2 kap. MB Allmänna råd i SJVFS 2004:62, s. 14, 16–17

Växtnäring (regel 2, del II i bilaga III)	Bindande krav eller inte?	Var är det genomfört i svensk rätt?
7. Spridningsfrekvens och begränsning av tillförd mängd	både skall- och bör-krav	8, 19 a och 20 §§ samt bilaga 6, 8–12 till SJVFS 2004:62 2 kap. MB Allmänna råd i SJVFS 2004:62, s. 9, 13 Riktlinjer för gödsling och kalkning
8. Täckgröda under vintern	bör-krav	29–34 §§ SJVFS 2004:62
9. Åtgärder för vattenskydd och områden för minskning av näringsutsläpp	bör-krav	24 a § SJVFS 2004:62 7:21–22 MB 40 § 5 FMH Miljöersättning inom landsbygdsprogrammet
10. Utsläpp av ammoniak	bör-krav	5 a–c §§ samt bilaga 8 till SJVFS 2004:62 2 kap. MB, särskilt 3 § God jordbrukarsed i Sverige (Jordbruksinformation 13-2006)

Tabell 1.2 Bilaga IX till Göteborgsprotokollet

Bilaga IX	Bindande krav?	Var är det genomfört i svensk rätt?
1.	Ja	Se nedan punkterna 2–10
2.	Ja	2 kap. MB
A. Riktlinjer för god jordbrukarsed		
3.	Ja	God jordbrukarsed för att begränsa ammoniakförluster (Jordbruksinformation 13-2006)
B. Gödselmedel innehållande urea och ammoniumkarbonat		
4.	Ja	<i>Mineralgödsel omfattas inte av utredningens direktiv</i>
5.	Ja	<i>Mineralgödsel omfattas inte av utredningens direktiv</i>
C. Stallgödselspridning		
6.	Ja	28 § SJVFS 2004:62 2 kap. MB, särskilt 3 §
7.	Ja	23 a, 27 och 28 d §§ SJVFS 2004:62 2 kap. MB, särskilt 3 §

Bilaga IX	Bindande krav?	Var är det genomfört i svensk rätt?
D. Gödsellagring		
8.	Ja	5 a–d SJVFS 2004:62 Beaktas vid prövning av tillstånd av djurhållande verksamhet (5 § FMH samt 1.10 i bilagan till FMH, 16:2, 19:4 och 22:25 MB) 2 kap. MB, särskilt 3 §
9.	Ja	5 a–d SJVFS 2004:62 Beaktas vid prövning av tillstånd av djurhållande verksamhet (5 § FMH samt 1.10 i bilagan till FMH, 16:2, 19:4 och 22:25 MB) 2 kap. MB, särskilt 3 §
E. Djurhållning		
10.	Ja	AFS 2005:17 SJVFS 2010:15 DF 2 kap. MB, särskilt 3 §

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]

Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljö

– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]