

Miljötilståndsprövning för animalieproduktion – en kartläggning av inblandade parter syn på processen

ANNICA THOMSSON

Lantbruk med en djurhållning om 200 djur-enheter eller mer måste enligt miljöbalken söka tillstånd för bedrivande av miljöfarlig verksamhet hos Länsstyrelsen. Tillståndsprövningen görs för att väga den sökta verksamhetens miljöpåverkan mot enskilda och allmänna intressen. Processen för att söka och erhålla tillstånd fungerar oftast bra, men kan i vissa fall upplevas som tidskrävande och omständlig. Detta beror ofta på bristande kommunikation och/eller förståelse för bakgrunden till prövningen. Problematiken är speciellt stor i Skåne beroende på ett expansivt jordbruk och expanderande tätorter, som i många fall konkurrerar om samma mark.

En ansökan om miljötilstånd ska förutom administrativa uppgifter om sökanden och om verksamheten, även innefatta en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). I figur 1 visas en översikt över hur tillståndsprövningen går till. För att utreda var i processen problemen finns, genomfördes under hösten 2008 en intervjuundersökning för att kartlägga åsikter och synpunkter hos berörda som representerar de olika delarna av tillståndsprövningen. Från Länsstyrelsen i Skåne intervjuades fem personer som arbetade eller hade arbetat med handläggning av miljötilståndsärenden på Miljöavdelningen under de senaste två åren, samt två personer från Miljöprövningsdelegationen (den fristående myndighet som tar det slutliga beslutet om tillstånd ska ges eller ej). De handläggare som idag arbetar med miljötilståndsprövning för djurhållande lantbruk ingår



Miljötilståndsprövning görs för att bedöma om den sökta verksamheten har godtagbar miljöpåverkan.

inte i undersökningen, eftersom de vid tiden för intervjuerna var relativt nyanställda. Av de 15 lantbruksföretagare som under de senaste två åren genomgått en miljötilståndsprövning i Skåne, intervjuades de sju som var anträffbara och positivt inställda till att delta i undersökningen. Av dessa hade två sökt tillstånd för utökad mjölkproduktion, en för utökad suggbesättning och slaktsvinsproduktion, en för att starta slaktsvins- och slaktkycklingsproduktion, en för start av slaktkycklingsproduktion, en för start och sedan utökning av äggproduktion, och en för utökning av nöt-, får-, svin-

och hästbesättning. En övervägande andel av de ansökningar om miljötilstånd som inkommer till Länsstyrelsen är framtagna i samarbete med en miljökonsult, varför två sådana intervjuades. Dessutom intervjuades två personer från kommunala nämnder i Skåne som handlägger miljöärenden, en från en kommun med hög djurtäthet och en från en med låg djurtäthet. Personer inom samma kategori intervjuades var överens i vissa frågor men tyckte olika i andra. Här redovisas deras åsikter och synpunkter osorterat för att ingen ska kunna identifieras.

Åsikter från Länsstyrelsens handläggare

Den långa handläggningstiden har till stor del berott på att det har varit hög omsättning på handläggare under de senaste åren. Det tar tid att lära upp en ny kollega, och för den nya att sätta sig in i arbetet. Andra orsaker till utdragen handläggningstid kunde vara att någon remissinstans eller sökande begärde anstånd, väntan på att ärendet ska tas upp i kommunal nämnd, eller att ärendet överklagas av grannar eller andra sakäganden.

Kompletteringar begärdes in i princip i alla ärenden. Många kompletteringar var rena missar och slarvfel, såsom fel i hänvisning till bilagor, bilagor eller uppgifter som saknas eller var motsägelsefulla. Man måste redogöra för spridningsarealen, och har man inte tillräckligt med areal så måste man kunna uppvisa ett spridningskontrakt. Det kan dock vara svårt att bedöma rimlig miljöpåverkan om kontraktstiden är kort.

Länsstyrelsen i Skåne tillhandahåller ett antal *broschyrer* med information om hur tillståndprocessen går till. Handläggarna ansåg att detta material är bra, och att man inte ska lägga resurser på att omarbete det. Man bedömde att informationsmaterialet främst användes som diskussionsunderlag på samrådet, då de alltid delades ut, och som en översikt för lantbrukarna om hur processen går till och vad som ska ingå i ansökan och MKB. I en del fall menade man att ansökan i viss mån "skjuter bredvid målet", och att minst krut lades på att förklara miljökonsekvenserna för den sökta verksamheten.

Handläggarna ombads att redogöra för vilka *utmaningar och svårigheter* de

såg i sitt arbete. Man ansåg att det är en stor utmaning att jobba för miljön, men att det kan vara väldigt svårt att avväga vad som är rimliga åtgärder för att begränsa negativ miljöpåverkan. Det är viktigt att fatta rätt beslut, men avvägningen mellan olika intressen kan vara svårt. Även om man får in synpunkter från sakkunniga så är det handläggaren som ska göra den slutliga bedömningen. Man trodde att besluten skulle kunna bli av bättre kvalitet om man förde diskussioner med exempelvis de olika avdelningarna inom Länsstyrelsen, men handläggningstiden skulle eventuellt bli längre. I viss mån menade man att kompetensen och resurserna som finns inte utnyttjas på bästa sätt, men man ansåg också att det saknas visst generellt faktaunderlag för att kunna fatta bra beslut.

Lagstiftningen tyckte man generellt sett var bra, men det framkom synpunkter på att växtodling också borde omfattas av prövningen. Eftersom det bara är djurhållande lantbruk som prövas, så kunde man inte komma åt miljöeffekterna av gödselspridning i de fall som gödseln såldes till ett annat företag. Handläggarna var överens om att man inte kan särskilja lantbruk från övrig miljöfarlig verksamhet när det gäller regler kring tillståndsprövning.

På *Miljöprövningsdelegationen*, som fattar de slutliga besluten om tillstånd, är synpunkterna i linje med handläggarnas. Man är medveten om att lagstiftningen ger utrymme att kringgå i vissa fall, så att prövning av gödselns miljöbelastning uteblir, men menar att det är svårt att göra något åt det i nuläget.

Åsikter från kommunala handläggare

Handläggarna från de kommunala

miljönämnderna menar att samrådet är ett värdefullt tillfälle för att få en personlig kontakt med lantbrukaren, och framföra sina synpunkter på den planerade verksamheten. Handläggaren från den djurtäta kommunen uppger att de alltid svarar på remissen från Länsstyrelsen, medan handläggaren från den mindre djurtäta kommunen menar att det oftast räcker med de synpunkter som läggs fram vid samrådet.

Båda använder tillståndsbeslutet när de sedan har tillsyn av gården, och menar att lantbrukarna är bra på att följa de villkor som ställts upp i miljötillståndet.

Åsikter från lantbrukare

Alla nämnde den stora *tidsåtgången* som åtgick för att få sitt ärende handlagt och prövat. Någon menade att det uppstår en snedvridning av konkurrensen om handläggning av tillståndsärenden tar olika lång tid i olika län.

Alla lantbrukarna i undersökningen hade valt att anlita *konsult*. En lantbrukare hade därefter gjort en tilläggsansökan på egen hand. Den främsta anledning till att man anlätade konsult var tidsåtgången, att det skulle ta alldeles för lång tid att ta fram och sammanställa allt material själv.

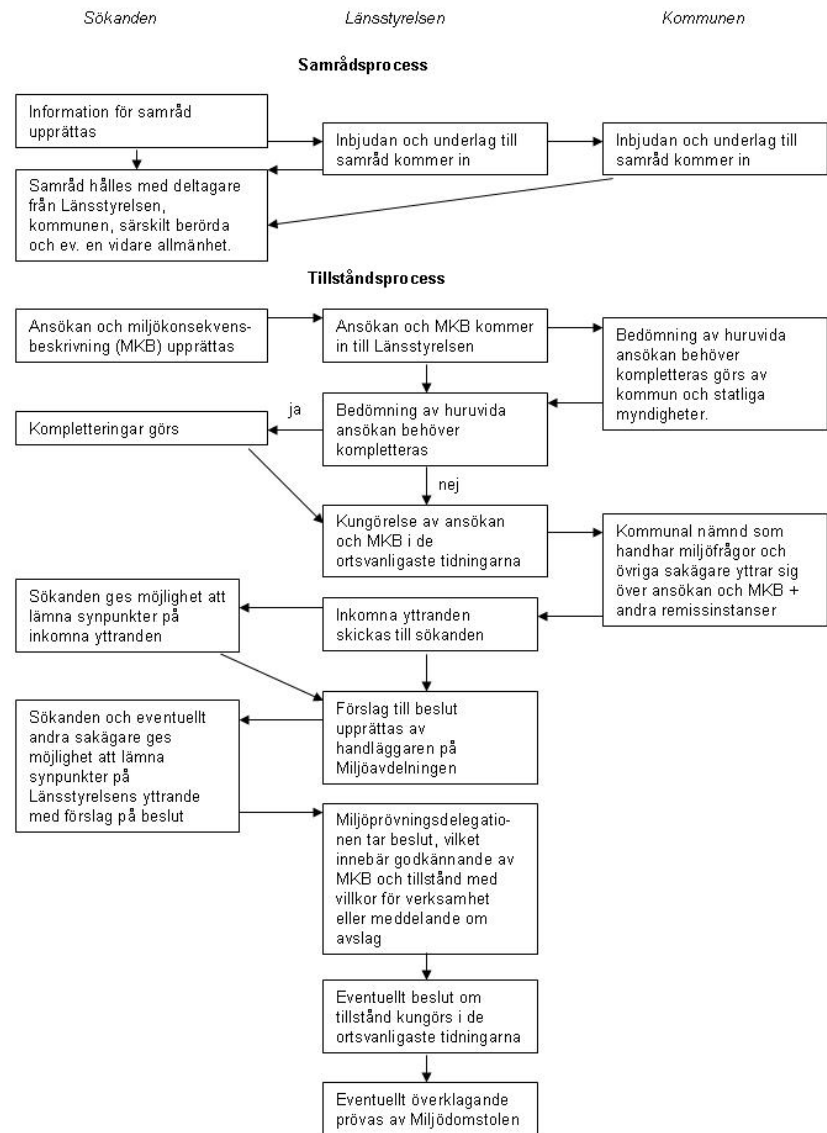
Länsstyrelsens *informationsmaterial* hade alla intervjuade lantbrukare fått. Ingen av lantbrukarna hade läst det särskilt noga, eftersom de haft hjälp av konsult. I allmänhet tyckte man att broschyrerna var bra att ha för att bilda sig en överblick över processen. Någon menade att de inte var tillräckligt detaljerade om man hade valt att skriva sin ansökan själv.

Några av lantbrukarna i undersökningen hade åsikter om handläggarnas

varierande *kompetens*. Vissa tyckte sig ha råkat ut för allt för oerfarna handläggare, eller handläggare utan tillräcklig lantbrukskunskap. Andra sa sig vara väldigt nöjda med handläggarnas insatser.

Samtliga lantbrukare ansåg att *samråden* är viktiga, såväl det tidiga, då man får en personlig kontakt med Länsstyrelsens handläggare, som det utökade, då man får tillfälle att presentera sin verksamhet för grannar och andra intresserade. Vissa menade att det är överdrivet att via annons bjuda in alla intresserade, då det borde räcka att informera de som bor inom en 500 m-radie. Någon kunde tänka sig att informera alla som är intresserade, men ville att Länsstyrelsen tydligare ska kunna skilja mellan de som tillåts vara sakägare och andra.

En del åsikter framkom gällande *villkoren* i tillståndsbesluten. Några lantbrukare fick villkor som man egentligen skulle vilja överklaga, men på grund av att det tog så lång tid att få beslutet så valde man hellre att ta det "dåliga" beslutet och sätta igång produktionen, än att lägga ännu mer tid på en överklagan. Vissa lantbrukare tyckte att villkoren känns väldigt generella och inte individbaserade, medan någon annan tyckte att villkoren var väl ställda i relation till den aktuella verksamheten och visade på god lokalkännedom.



Figur 1. Schematisk översikt över processen vid miljö tillståndsprövning. Källa: "Tillståndsprövning enligt miljöbalken av miljöfarliga verksamheter i Skåne län", utgiven av Miljöavdelningen, Länsstyrelsen i Skåne län

Vid frågan om man ansåg att tillståndsprövningsprocessen skulle kunna förbättras, framkom bl a följande förslag från lantbrukarna:

- Lantbruk borde inte ses som miljöfarlig verksamhet och genomgå samma prövningsprocess som industrier, eftersom gödsel är en naturprodukt och ingen farlig kemikalie.
- Det är inte växtodlingen som ska miljöprövas, alltså borde det inte vara nödvändigt att visa upp spridningskontrakt eller redogöra för spridningsareal i ansökan.
- Ansökan skulle kunna göras, och bedömas, enklare om den var datorbaserad. Det skulle kunna finnas färdiga modeller att sätta in sina data i, och få hjälp med att få ut analyser av miljökonsekvenser.
- Samma information rapporteras in för olika ändamål, och om det gick att samköra en del register så skulle det spara in mycket tid.

- Det borde finnas en kontroll av handläggarna, så att ett ärende inte får dra ut på tiden hur mycket som helst, bara för att det är ett svårt beslut som ska fattas.
- Besluten borde gälla för en längre tid, eftersom omständigheter förändras. Det är inte rimligt att behöva vänta flera år på ett tillstånd och samtidigt stå beredd att sätta igång så fort man får det.
- Att utreda två alternativ borde vara upp till lantbrukaren, om han anser det vara lämpligt. Oftast är det ju bara ett alternativ som är intressant, och att då lägga resurser på att beskriva ett annat är onödigt. Det är ju lantbrukaren själv som får ta risken med att eventuellt få avslag på sitt enda alternativ i ansökan.

Åsikter från miljökonsulter

- Olika uppgiftsinlämningar till Länsstyrelsen borde kunna samköras, och det borde kunna gå att utgå från redan inlämnade data, som t ex miljörapporten, när man gör en ansökan om miljötillstånd.
- Växtodlingen borde inte ingå i prövningen, utan det är bara platsen som ska prövas. Belastningen av gödsel reglerar sig själv om alla följer de regler som finns om spridning. Man är ju skyldig att hitta spridningsareal för gödseln, egen eller genom kontrakt. Den som köper gödsel får ju inte heller göra det om han inte har tillräcklig spridningsareal.
- Byggnadens påverkan på landskapsbilden borde prövas i högre utsträckning än vad som görs idag.
- Handläggarna är så rädda för att göra fel att de hellre låter ett ärende ligga än fattar ett felaktigt beslut.
- Miljöhandläggarna borde sitta i Kristianstad, för att i högre utsträckning kunna utnyttja erfarenheten hos lantbruksenheten.
- Hur handlägningsprocessen ser ut, och vilka kompletteringar och villkor man får, beror för mycket på vilken handläggare man har.
- Vid samrådet borde man kunna få någon form av fingervisning av handläggaren om vad som kommer att vara viktigt vid bedömningen av just den här ansökan, vad man ska lägga krut på. Som det är nu så säger handläggaren ingenting.
- Länsstyrelsen borde vara bättre på att motivera varför man ställer vissa villkor i tillståndsbeslutet.
- De fall där en verksamhetsutövare delar upp sin verksamhet i mindre icke tillståndspliktiga delar, är en följd av att handläggningen på Länsstyrelsen tar för lång tid, och man måste komma igång snabbare. Det fungerar inte att vänta i flera år på ett tillstånd, så mycket i omvärlden hinner förändras.

Slutsatser

Det kan konstateras att det råder olika syn på miljötillståndsprocessen hos de inblandade parterna. Länsstyrelsens handläggare har erfarenhet av ett flertal ärenden, medan lantbrukarna i många fall bara går igenom prövningsprocessen en gång.

Tydligt är att kommunikationen mellan parterna är viktig. Länsstyrelsen i Skåne län har, delvis till följd av detta projekt, inlett en översikt av samrådsprocessen samt av villkoren i tillståndsbesluten och motivering av dessa.

Faktabladet är utarbetat inom LTJ-fakultetens område Lantbrukets Byggnadsteknik (www.jbt.slu.se).

Projektet har finansierats av Partnerskap Alnarp (partnerskapalnarp.slu.se) tillsammans med LRF Skåne (www.lrf.se/Regioner/Skane) och Länsstyrelsen i Skåne län (www.lansstyrelsen.se/skane).

Projektansvarig/författare: Annica Thomsson, Lantbrukets Byggnadsteknik, SLU Alnarp. Annica.thomsson@ltj.slu.se

Stygruppen har bestått av Christian Swensson och Eva von Wachenfelt, SLU Alnarp, Helen Rosengren, LRF Skåne samt Ingela Valeur och Helena Nilsson, Länsstyrelsen i Skåne län.

<http://epsilon.slu.se>