

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till lag om ändring i miljöbalken och till ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Det ingår också förslag till ändring i lagen (2010:921) om mark och miljödomstolar. Därutöver ingår förslag till ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Vidare föreslås ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter och ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet. Dessutom föreslås ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) och i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten. Det lämnas även förslag till ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer och i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. Slutligen föreslås ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251, i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet och i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. Det föreslås att ändringsprövning ska vara huvudregel när någon ansöker om att ändra en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras i 16 kap. 2 a § miljöbalken, där ändringsprövning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd till hela verksamheten. Prövningsmyndigheten gör avgränsningen av vilket beslutsunderlag som behövs och vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen. En ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen införs, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten anges förtydliga att tillståndets ram och särskilda villkor också utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt. Det föreslås en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § 1. miljöprövningsförordningen när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska vara möjligt att ändra villkor när omständigheter ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen. En obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Bestämmelsen gäller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren. Med moderna miljövillkor avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i

domen för ett gällande tillstånd enligt miljöbalken bestämts en annan tid för omprövning av miljövillkoren ska denna tid gälla. Tillståndsmyndigheten får även bestämma att tiden för omprövning ska vara kortare än 40 år. Tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd samt beslut eller dom om moderna miljövillkor meddelats ska tillsynsmyndigheten göra en bedömning om det finns behov av att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt upprätta en skriftlig motivering till sin slutsats. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år. Intervallet kan anpassas vid behov till exempel med hänsyn till meddelande om nya så kallade BAT-slutsatser (BAT: Best available technology). Det föreslås således ett delat ansvar mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet för omprövning av tillstånd och villkor. Det föreslås att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska läggas till bland de tillstånd som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En grund för omprövning av tillstånd och villkor, om en sådan behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet, ska läggas till i 24 kap. 5 § miljöbalken. En bestämmelse införs med innebörden att det ska vara möjligt att besluta om bestämmelser och villkor som innebär att verksamheter avsevärt försvåras om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det föreslås att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden ska kunna förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd med högst tre år. Det föreslås att en äldre bestämmelse som innebär att tillstånd till äldre verksamheter vid en omprövning endast kan tidsbegränsas om det var möjligt enligt den äldre lagstiftningen eller om det följer av internationella konventioner ska tas bort. Genom att bestämmelsen tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning. Länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen föreslås stärkas genom ändrade och nya bestämmelser. Länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt identifieras för verksamhetsutövaren tidigt i processen. Det föreslås ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och på innehållet i samrådsredogörelsen. Det föreslås att Kammarkollegiets partsroll tas bort och att motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten. För de centrala myndigheter som har kvar partsrollen föreslås styrning mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede, vilket ska tydliggöras i myndigheternas instruktioner. Det föreslås bestämmelser i syfte att muntliga förberedelser och tidsplaner ska användas oftare. Genom en ändring i 22 kap. 2 § miljöbalken ska det bli lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt när synpunkter från samrådet inte har bemötts eller ansökan på annat sätt är ofullständig. Det föreslås att det ska vara lättare att avgöra mål i mark- och miljödomstol utan huvudförhandling, om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt. Bestämmelser omformuleras för att bli mer teknikneutrala med angivet syfte att underlätta digitalisering och ett antal ytterligare förslag lämnas för att justera prövningsprocessen. Det föreslås att om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av en verksamhet, ska regeringen besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

Regelrådets granskning fokuserar på de delar av förslaget som kan väntas ge effekter av betydelse för företaget.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att utredningens förslag syftar bland annat till att öka takten i den gröna omställningen och underlätta för klimat- och miljöförbättrande investeringar i Sverige genom effektivare och mer förutsägbara tillståndsprövningsprocesser. Utredningens arbete

anges ha syftat till att identifiera och åtgärda tidstjuvar i prövningsprocessen för att kunna korta den samlade prövningstiden och minska administrationen. Hur lång handläggningstiden blir i det enskilda fallet anges bero på flera samverkande faktorer.

Det anges att de problem som utredningen vill lösa har beskrivits närmare i betänkandets tredje kapitel, och att mot bakgrund av denna problembeskrivning syftar konsekvensanalysen till att belysa effekter av förslagen med fokus på de frågor som särskilt adresseras i utredningsdirektiven. Förslagsställaren fokuserar på fyra huvudsakliga områden: resursåtgång hos myndigheter och verksamhetsutövare, tidsvinster i processerna, investeringsvilja hos verksamhetsutövare och konsekvenser för miljö och klimat. Urvalet av dessa fyra områden anges motiveras av att utredningens övergripande uppdrag handlar om att främja klimat- och miljöinvesteringar samt åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser (tidsvinst och investeringsvilja) vilket i huvudsak anges ha en positiv påverkan på företag. Förslagen anges innebära förändrade arbetsätt för bland andra länsstyrelsen och prövningsmyndigheterna vilket i sin tur kan påverka resursåtgången hos dessa myndigheter men de kan även påverka företagets kostnader (resursåtgång). Uppdraget anges i grunden syfta till en snabbare grön omställning (miljö/klimat). Utöver dessa fokusområden tar förslagsställaren även upp övriga konsekvenser av utredningens förslag.

I betänkandets tredje kapitel anges bland annat följande om de problem som utredningen ska lösa. Det anges vara alltför svårt att ändra en verksamhet och alltför otydligt var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för en ändring. Det är för tidsödande och oförutsägbart att få en ansökan prövad som ett ändringstillstånd. Detta har, när ändringen gäller en verksamhet med gammalt tillstånd, ett visst samband med att systemet med omprövning av tillstånd och villkor inte fungerar. Avgränsningen av ansökan är otydlig och prövningen tenderar att till sist omfatta hela verksamheten. Det anges att många verksamhetsutövare inte vågar ta risken med en osäker process och därför avvaktar med sin ändring, eller ansöker på ett sätt som omfattar hela verksamheten vilket normalt tar längre tid och kostar mer. Vidare anges att det finns ett genomförandeunderskott avseende omprövningar som riskerar att permanenta gamla tillstånd med stor miljö- och klimatpåverkan. Enligt utredningens kartläggning har cirka 850 av totalt 6 000 tillståndspliktiga verksamheter i Sverige grundtillstånd som är meddelat enligt 1969 års miljöskyddslag. Omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken har genom åren endast skett i mycket liten utsträckning. Utvecklingen av miljörätten anges ha varit omfattande sedan mitten av 1990-talet och det anges finnas många eviga tillstånd som ensamma eller tillsammans har stor miljö- och klimatpåverkan. Det anges vara nödvändigt att miljöfarliga verksamheter har moderna villkor om miljö- och klimatmålen ska nås. Det anges också att samråden om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningar är delvis ineffektiva och dokumentationen består oftast av enkla minnesanteckningar som förs av verksamhetsutövaren. Begränsad vägledning vid samrådet leder till bristfälliga beslutsunderlag som i sin tur medför onödiga och ibland omfattande och långdragna kompletteringsbehov som sinkar processen i flera led. Verksamhetsutövaren anges inte alltid ta ansvar för att ta fram ett godtagbart samrådsunderlag, vilket i sig påverkar förutsättningarna för ett effektivt samråd. Fokus vid samråd och prövning anges inte heller tydligt läggas på de väsentliga miljöeffekterna och små frågor med begränsad miljönytta riskerar att tynga processen. Länsstyrelserna anges vidare ha behov av ytterligare stöd från de centrala sektorsmyndigheterna när det gäller djupare kompetens i vissa sakfrågor. De centrala myndigheterna anges av resursskäl ofta sakna utrymme att bistå länsstyrelserna, till exempel vid samrådet. Synpunkter från myndigheter riskerar då att komma in senare än vid samrådet. Det saknas också övergripande planering och samordning för statliga målkonflikter när det gäller till exempel riksintressen och andra konkurrerande nationella intressen. En

delvis inaktiv processledning anges inte läka kompletteringsbehoven tillräckligt snabbt vilket medför onödigt lång handläggningstid mellan ansökan och kungörelse. Samtidigt anges utrymmet för att avvisa en ofullständig ansökan enligt dagens regler vara begränsat, vilket i sig bidrar till långa kompletteringstider.

I kapitel 3 finns också en genomgång av vad befintlig statistik säger om handläggningstider för miljötillstånd av vilken det bland annat framgår följande. Hos miljöprövningsdelegationerna tar handläggning av en tillståndsansökan ofta kortare tid än 1 år. Medianvärdet för prövning av miljöfarlig verksamhet i första instans var 237 dagar 2020 och 221 dagar 2021 från att ansökan kom in fram till beslut. Hos mark- och miljödomstolarna tar handläggning av en tillståndsansökan ofta 1 till 1,5 år. Medianvärdet för handläggningstiden för prövning av miljöfarlig verksamhet i första instans från ansökan till dom var i dessa domstolar 420 dagar 2020 och 489 dagar år 2021. För vattenverksamhet var motsvarande siffror 379 respektive 329 dagar. Det anges att verksamhetsutövarna, utöver kritiken mot handläggningstider, har framfört att systemet är oförutsägbart och att det ofta är oklart om tillstånd alls kan ges och att man därför inte vågar investera i verksamheter. Förslagsställaren uppger att det av statistiken framgår att den absoluta merparten får tillstånd och att bara några enstaka procent får avslag. Mer specifikt anges att under 2020 och 2021 var det 3 procent som fick avslag på sin ansökan om tillstånd om miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet hos mark- och miljödomstolarna. Det anges att vid prövning hos miljöprövningsdelegationerna fick 72 procent tillstånd under 2020 och 78 procent under 2021. Slutligen finns i kapitel tre en genomgång av synpunkter som utredningen har inhämtat från olika berörda aktörer, såsom verksamhetsutövare och myndigheter. Det finns även i betänkandet en beskrivning av det konkreta tillståndsärendet med Northvolt. Där framgår ett antal faktorer som kunde bidra till att detta ärende kunde hanteras förhållandevis snabbt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslagsställaren ser på problemet och denna är förhållandevis utförlig. Det framgår av den information som ges i betänkandet att det förekommer olika uppfattningar hos verksamhetsutövare och berörda myndigheter hur dagens system fungerar. Det finns också, som refererats ovan, övergripande statistik som visar hur handläggningstider vanligen ser ut och hur vanligt det varit med avslag på ansökan. Regelrådet kan notera att övergripande statistik om exempelvis hur vanligt det är med avslag på ansökan inte nödvändigtvis säger något om hur berört företag påverkas av ett sådant anslag i det förekommande fallet. På samma sätt kan handläggningstider som är längre än medianvärdet, vilket ändå förekommer, ge effekter för berörda företag som är kännbara. Enligt Regelrådets uppfattning kan det således i enskilda fall finnas negativa effekter för företag som inte framkommer tydligt utifrån den övergripande statistiken. Detta innebär emellertid inte att den helhetsbild som statistiken ger skulle vara felaktig eller sakna relevans. Det hade emellertid kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens om något mer hade sagts om vad effekten blev för berörda fall i de fall där utfallet blev negativt för dessa företag eller där processen tog längre tid. Att den problembeskrivning som görs i utredningen inte är helt invändningsfri sett utifrån de aspekter som Regelrådet har att beakta, hindrar emellertid inte att den förhållandevis tydligt visar hur utredningen har resonerat om de problem som ska lösas och varför utredningen har resonerat på detta sätt. Befintlig beskrivning är därför tillräcklig, även om konsekvenserna för företag av dagens situation med fördel hade kunnat beskrivas något tydligare. Det är samtidigt positivt att fallet med tillståndsprövningen för Northvolt har beskrivits tydligt så att det framgår vilka faktorer som kunde bidra till en förhållandevis snabb process i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att nollalternativet innebär att utredningens förslag om att det ska bli enklare att ändra en verksamhet, regelbunden omprövning av tillstånd och villkor, tydligare och mer samordnade myndigheter, mer aktiva prövningsmyndigheter, särskilt stöd till klimatprojekt samt andra förslag för mer effektivitet inte genomförs. Den problembild som tecknades i kapitel 3 anges därmed kvarstå i hög grad oförändrad. Detta förtydligas med en upprepning av de problem avseende handläggningstid, samordning mellan länsstyrelsen och andra aspekter som har refererats ovan som problem identifierade av förslagsställaren. Det anges också att nollalternativet riskerar att förlänga handläggningstiderna och bromsa en grön omställning. Oförutsägbarhet kopplad till att regeringen i ett sent skede kan förbehålla sig tillåtlighetsprövningen kan fördröja nödvändiga investeringar och skapa kostnader och osäkerhet för verksamhetsutövare. Sammantaget konstaterar förslagsställaren att flera problem kvarstår som riskerar att fördröja den gröna omställningen. Det anges också finnas en risk att verksamheter avstår från att genomföra miljöförbättrande åtgärder, eftersom processen är lång och till viss del osäker. Sena kompletteringskrav leder till oförutsägbarhet och onödig tidsåtgång. Detta riskerar att dämpa investeringsviljan eller att investeringar hamnar utanför Sverige. Med tanke på den investeringsvåg som krävs för att klara de svenska klimatmålen anges detta kunna bromsa den gröna omställningen. Med ett oförändrat omprövningsverktyg kommer omprövningar i stor utsträckning fortsatt inte komma till stånd. Det anges att för att den gröna omställningen ska ske behöver alla verksamheter vara med i den. Det anges därför vara avgörande för den gröna omställningen att det finns ett system där alla verksamheter vid någon tidpunkt uppdateras för att säkerställa att de förses med moderna miljövillkor. Då blir det också möjligt att fånga upp de verksamheter som utan ett sådant system inte på egen hand uppdaterar sina tillstånd för moderna miljövillkor.

Alternativa lösningar beskrivs i respektive förslagskapitel. I kapitel 4 anges därvid bland annat följande. Utredningen har övervägt att utvidga tillämpningsområdet för ändringstillstånd endast avseende ändringar som bidrar till grön omställning, enligt ett sådant grönt spår som beskrivs i utredningens direktiv. De svårigheter med urval och avgränsning och risken för en "prövning i prövningen", som beskrivs bland annat i avsnitt 8.3.3 avseende ett begränsat förtursförfarande, gäller även om ändringsbestämmelsen skulle kopplas till gröna ändringar. Vidare anges att ett alternativ till ett förtydligt utrymme för att anmäla ändringar och en nedre gräns för anmälningsplikt skulle vara att inte införa en nedre gräns för anmälan utan endast höja taket för tillståndsplikt. Utredningen bedömer emellertid att behovet att beakta miljönyttan och att i möjligaste mån inte tynga tillsynen med sådant som kan hanteras inom ramen för egenkontrollen motiverar utredningens förslag om en nedre gräns. I kapitel 5 anges att ett alternativ till att införa ett system med både obligatorisk omprövning och översyn av tillstånd vart tionde år skulle vara att införa endast obligatorisk omprövning. Tillsynsmyndigheten skulle då fortsätta enligt nuvarande ordning som följer av 26 kap. miljöbalken samt miljötillsynsförordningen. Utredningens bedömning anges emellertid vara att en stor del av vinsten med det föreslagna systemet då skulle gå förlorad. Den stärkta dialogen skulle med stor sannolikhet utebli och därmed också potentialen till mer ändamålsenlig tillsyn och prövning. I kapitel 6 anges att vissa förutsättningar behöver uppfyllas för att länsstyrelsen ska ha en mer aktiv roll vid samordning av statliga intressen. För det första anges att regelverket på ett bättre sätt behöver tydliggöra att myndigheter med partsroll och riksintressemyndigheter har en viktig funktion och skyldighet att bistå länsstyrelsen med underlag. För det andra behöver utfallet av de bedömningar som görs under samrådet konkretiseras. På detta sätt tvingas länsstyrelsen och andra myndigheter ta ställning i frågor i ett tidigt skede i stället för att skjuta upp frågan till den kommande tillståndsprövningen. För det tredje behöver länsstyrelsen tillräckliga resurser för att utföra

sina uppgifter. Det anges vara möjligt att hitta olika alternativa lösningar utifrån de nyss nämnda tre förutsättningarna. Det anges att enbart en ökad finansiering till länsstyrelsen skulle ge stor effekt. Endast utökade krav på formalisering av samrådsredogörelsen skulle visserligen ge effekter i det enskilda ärendet, men utan finansiering skulle förslaget sannolikt ha negativa effekter på den totala handläggningstiden för miljöprövningar. Det anges att utredningens förslag innebär att fler uppgifter läggs på länsstyrelsen. Länsstyrelsen föreslås till exempel få ett väsentligt utökat ansvar att identifiera frågor under avgränsningssamrådet. Avsikten är att koncentrera fler frågor till en aktör. Det huvudsakliga skälet till att utredningen lägger dessa uppgifter på länsstyrelsen är att den redan enligt nuvarande regelverk har en central roll i att samordna statens intressen. Det anges att ett alternativ skulle kunna vara att lägga fler eller alla dessa uppgifter på verksamhetsutövaren som är den aktör som har det huvudsakliga ansvaret för samrådet. Men för att fullgöra de uppgifter som utredningen föreslår enligt 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken krävs kontakt med andra myndigheter samt kunskap om miljöbedömningar, miljöprocessen och lokalkännedom. Utredningen tror därför att länsstyrelsen har bäst förutsättningar att fullgöra dessa uppgifter. För att även adressera verksamhetsutövaren läggs en handlingsregel in i 6 kap. 35 § punkten 8 som anger att länsstyrelsens bedömning inte bara ska fogas till samrådsredogörelsen utan även bemötas i sak. En alternativ lösning som utredningen har valt att inte gå vidare med är att tydliggöra länsstyrelsens samordningsansvar genom ett tillägg i 15 § miljöbedömningsförordningen. Utredningen bedömer att de ändringar som föreslås är tillräckliga för att uppnå det avsedda syftet att stärka länsstyrelsens roll. När det gäller bättre samordning av riksintressen och berörda myndigheters partsroll anges följande. Ett alternativ till den föreslagna lösningen att ta bort partsrollen för Kammarkollegiet och öka samordning och samverkan mellan övriga myndigheter anges vara att ta bort partsrollen för samtliga utom länsstyrelsen. Det anges att en sådan lösning skulle innebära ett tungt ansvar för länsstyrelserna och det skulle krävas omfattande resurser för att upprätthålla kompetensförsörjning och praktiska möjligheter att till exempel vara praxisbildande och följa upp tillämpningen av EU-rätten för länsstyrelserna. Ett alternativ till att både ta bort Kammarkollegiets partsroll och kollegiets medverkan i omprövningar av vattenverksamhet skulle kunna vara att även fortsatt låta kollegiet medverka i omprövningen, utan partsrollen. Det anges att detta skulle kunna ha den fördelen att uppbyggd kompetens på kollegiet kunde nyttjas. Utredningen bedömer emellertid att det kan vara svårt för Kammarkollegiet att endast delvis behålla uppgifter som handlar om tillståndsprövning av vattenverksamheter. Det anges i kapitel 7 att utredningen för miljöprövningsdelegationernas del har övervägt att införa en hänvisning till 22 kap. 2 b och c §§ miljöbalken om muntlig förberedelse i 19 kap. 5 §. Miljöprövningsdelegationerna har emellertid redan i dag möjlighet att hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Detta sker redan i dag om än inte så frekvent. Utredningen ser ett värde i att delegationerna i högre utsträckning överväger muntlig handläggning, exempelvis där det finns behov av att reda ut sökandens bemötande av länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 §. Det finns emellertid redan i dag en bestämmelse som möjliggör sådan muntlig handläggning, även om den inte tillämpas i någon större utsträckning. Utredningen bedömer att det riskerar att skapa oklarheter i handläggningen att införa ytterligare en muntlig handläggningsform för länsstyrelserna och lägger därför inte något sådant förslag. Utredningen har också övervägt att göra regeln om tidsplaner tillämplig även för Mark- och miljööverdomstolen. Enligt utredningens informationsinhämtning används emellertid redan tidsplaner som huvudregel hos den domstolen, även om det saknas hänvisning till en uttrycklig regel om detta. Utredningen har vidare avgränsat sitt uppdrag i denna del genom att inrikta oss på åtgärder som förbättrar processen vid handläggning i första instans genom att bland annat få fram ett bättre beslutsunderlag tidigare i processen. Detta har i sig potential att effektivisera

processen även i Mark- och miljööverdomstolen. Man kan dock överväga att göra regeln om tidsplaner tillämplig även för Mark- och miljööverdomstolen (något som det anges att branschorganisation föreslagit). När det gäller möjlighet att avvisa en ansökan tidigt anges att utredningen också har övervägt en ordalydelse i 22 kap. 2 § miljöbalken som innebär att avvísning kan ske utan kompletteringsföreläggande, så kallad "direktavvisning". Miljöprövningsdelegationerna har framfört att en sådan möjlighet skulle vara positiv för handläggningstiderna och ibland ändamålsenlig. En liten möjlighet att avvisa en ansökan utan föreläggande om komplettering finns emellertid redan enligt rättspraxis, till exempel vid ett bristfälligt samråd som inte kan läkas i efterhand. Utredningen bedömer att grundläggande förvaltningsrättsliga principer innebär att utgångspunkten är att en avvísning alltid ska föregås av ett kompletteringsföreläggande. Utredningen lämnar därför inte något förslag på uttrycklig regel där en ansökan kan avvisas direkt utan föreläggande om vissa förutsättningar är uppfyllda, utan sökanden ska alltid få minst en möjlighet att komplettera bristerna. I kapitel 9 anges följande när det gäller alternativa lösningar till förslaget att regeringen ska besluta om förbehåll att pröva tillåtligheten innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av en verksamhet. Det anges finnas andra lagtekniska konstruktioner eller språkliga formuleringar för att uppnå samma resultat som den föreslagna regeln. Bestämmelsen skulle till exempel kunna läggas i 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken där det anges vilka verksamheter regeringen får förbehålla sig att pröva tillåtligheten för. Annars anges det vara svårt att tänka sig andra lösningar som uppnår samma resultat. Ett alternativ skulle förstås vara att inte reglera frågan utan förlita sig på att principen om domstolarnas självständighet och uttalandena i förarbetena innebär att regeringen avhåller sig från att förbehålla sig prövningen i ett sent skede. I kapitel 9 föreslås också att regeringen ska ge i uppdrag till Naturvårdsverket att i samarbete med länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter identifiera inom vilka områden som generella föreskrifter kan användas, dels ta fram sådana föreskrifter. Det anges att Svenskt Näringsliv har föreslagit att tillståndsprövningens omfattning ska minska genom att flytta över frågor från tillståndsprövningen till tillsynen. Förslagen anges innebära att frågor som berör bland annat Sevesoanläggningar och kemikaliehantering inte ska hanteras inom ramen för tillståndsprövningen utan av tillsynsmyndigheten. Det anges att Svenskt Näringsliv också föreslår en ökad användning av generella föreskrifter och ett förbud mot att föreskriva villkor som omfattas av generella föreskrifter eller krav på särskilda skäl för att få föreskriva villkor som avviker från föreskrifterna. Utredningen anger också att Svenskt Näringsliv har föreslagit att den allmänna hänsynsregeln om bästa möjliga teknik som kommer till uttryck i 2 kap. 3 § miljöbalken ska ersättas med bästa tillgängliga teknik för att bättre stämma överens med EU:s regelverk. Svenskt Näringsliv har vidare föreslagit begränsningar i möjligheten att föreskriva villkor. Sammanfattningsvis innebär de föreslag till ändringar Svensk Näringsliv har lämnat att villkorsregleringen endast ska avse den huvudsakliga miljöpåverkan från verksamheten samt att det inte ska vara möjligt att villkorsreglera frågor som omfattas av generella föreskrifter. Utredningen anger att dessa förslag till ändringar från Svenskt Näringsliv innebär materiella förändringar i fråga om vilket underlag som ska ligga till grund för prövningen och omfattningen av den prövning som ska göras av prövningsmyndigheten. Det anges handla om relativt stora ändringar som tar sikte på grundläggande frågor i det svenska miljöprövningssystemet. Förslagen anges kräva en omfattande analys där bland annat EU-rättsliga krav måste beaktas. Sådana materiella ändringar anges ligga utanför utredningens uppdrag. Utredningen lämnar därför inte några förslag i dessa delar.

I ett särskilt yttrande som har bifogats betänkandet riktas kritik mot utredningens analys och förslag i ett flertal avseenden. En synpunkt som lämnas avser alternativa lösningar som

utredningen har fått från näringslivsorganisationer men inte gått vidare med. Det anges gälla exempelvis att utreda skärningen mellan tillståndsprovning och tillsyn, tydliggörande av vad en tillståndsansökan måste innehålla, att förmå staten att tala med en röst i tillståndsärenden och slopandet av det inhemska begreppet Bästa Möjliga Teknik (BMT). Utredningens hantering av dessa förslag kritiserar. I det särskilda yttrandet anges också att synpunkter och förslag från berörda myndigheter har beaktats i större utsträckning av utredningen. I det särskilda yttrandet anges även kritik av de bedömningar och förslag som utredningen har valt att gå vidare med, vilket i förekommande fall kommer att refereras och kommenteras i andra delar av detta yttrande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framstår som tydligt att det har funnits fler förslag till justeringar av provningen av miljötillstånd än de som utredningen har valt att förorda. Detta är inte ovanligt i sig. I bedömningen av en konsekvensutrednings kvalitet är däremot, enligt Regelrådets uppfattning, en central fråga om alternativa lösningar har beskrivits och om detta har gjorts på ett tillräckligt tydligt sätt. Utifrån de aspekter som Regelrådet har ett särskilt ansvar för att beakta hade det varit önskvärt om för- och nackdelar för företag av de alternativa lösningar som inte föreslås av utredaren hade beskrivits tydligare. Samtidigt konstaterar Regelrådet att om det är korrekt som utredaren har angett att exempelvis en förändring där begreppet bästa möjliga teknik skulle tas bort ur lagstiftningen kräver en förhållandevis djup analys och inte anses ingå i kommitténs uppdrag innebär detta naturligen en begränsning i vad som kan förväntas. Av de alternativa lösningar som nämns i det särskilda yttrandet finner Regelrådet att det är svårt att säga att utredaren skulle ha förbigått någon med tystnad. Det framgår vissa skäl som utredaren ser för att inte gå vidare med de alternativa förslagen. Frågan är då om dessa beskrivningar kan anses som tillräckliga enligt förutsättningarna. Regelrådet finner att detta inte är fallet, fullt ut. Det borde ha varit möjligt att på ett tydligare sätt ställa det extra arbete som det skulle innebära för länsstyrelsen att ta ett helhetsansvar fullt ut i relation till vilken vinst det skulle kunna innebära i tid och samordning för verksamhetsutövarna. Det är möjligt att det inte går att göra en sådan jämförelse i detalj, men det hade varit motiverat att i vart fall något tydligare beskriva kostnaden i tid och pengar för verksamhetsutövarna av att behöva vända sig till en större grupp myndigheter. En utvecklad sådan beskrivning hade gjort det tydligare vad som inte vinnas genom det förslag som utredaren har förordat, vilket ger en bättre helhetsförståelse. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av alternativa lösningar borde ha kunnat förtydligas, även om viss information finns. Effekter av om ingen reglering kommer till stånd har beskrivits tillräckligt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. För en analys av de enskilda förslagen hänvisas till förslagskapiteln, kapitel 4 till kapitel 9. I kapitel 4 anges bland annat följande. Förändringarna som avser att skapa en tydligare gräns mellan tillstånds- och anmälningsplikt anges vara en anpassning till MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) och de krav och begrepp som finns där. IED-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) ställer inte krav på en

miljökonsekvensbeskrivning. Direktivet reglerar dock vilket innehåll en tillståndsansökan för industriutsläppsverksamheter ska ha. Om en verksamhetsutövare har lämnat uppgifter enligt kraven i MKB-direktivet, eller en säkerhetsrapport eller på grund av annan lagstiftning och dessa uppgifter gör det möjligt att uppfylla något av kraven enligt IED, så får beslutsunderlaget samordnas. Därutöver finns ingen direkt koppling mellan IED-direktivet och MKB-direktivet på EU-nivå och inte heller på nationell nivå. När det gäller ändring av IED-verksamhet gäller enligt IED-direktivet att tillstånd krävs vid väsentlig ändring. Väsentlig ändring enligt IED-direktivet är en ändring av art eller funktion, eller en utvidgning, av en anläggning eller förbränningsanläggning, avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning, som kan ha en betydande negativ inverkan på människors hälsa eller miljön. Utredningen gör bedömningen att det ryms inom kravet på tillståndsplikt vid ändring såsom det är formulerat i utredningen förslag till ny 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen, alternativt att ändringen bedöms som tillståndspliktig i sig. Även förslag till förtydligat utrymme för att anmäla ändringar och en nedre gräns för anmälningsplikt ställs i relation till EU-rätten. Det anges att det av artikel 20.1 i IED-direktivet framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamhetsutövaren underrättar den behöriga myndigheten om alla planerade ändringar av anläggningens art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen, som kan få konsekvenser för miljön. I förekommande fall ska den behöriga myndigheten uppdatera tillståndet. De ändringar som inte ens ska behöva anmälas enligt utredningens förslag i 1 kap. 11 § första punkten miljöprövningsförordningen har så begränsad betydelse från störningssynpunkt att de enligt utredningens bedömning inte träffas av IED- och MKB-direktivets krav. I samma avsnitt finns också bedömningar av överensstämmelsen med avfallsdirektivet. I kapitel 4 anges också att det med EU-rätten följer krav på kontinuerlig omprövning av tillstånd och villkor. Utredningens förslag om utökade möjligheter till ändring av villkor anges underlätta för Sverige att uppfylla detta krav, särskilt med tanke på den eftersläpning som finns i den myndighetsinitierade omprövningen. Det anges övergripande i avsnitt 5.5.3 att utredningen i det tidigare avsnittet 5.1.6 med förslag om fler grunder för omprövning av tillstånd och avsnitt 5.1.7 om ingripande villkor för att följa EU-rätten har beskrivit att förslagen ökar förutsättningarna för att följa EU-rätten. Det anges att även förslagen i övrigt om obligatorisk och regelbunden omprövning bedöms förbättra verktygen för att följa EU-rätten. Vidare anges att utredningen i avsnitt 5.1.8 beskriver att förslagen om giltighetsförlängning i vissa fall kan genomföras utan förnyad miljökonsekvensbeskrivning utan att det strider mot EU-rätten. I avsnitt 5.1.6 anges bland annat följande. I art- och habitatdirektivet Artikel 6.2 ställs krav på medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring. Även om direktivet inte uttryckligen ställer krav på omprövning av befintliga tillstånd anges att en lämplig åtgärd mycket väl vara att ompröva en verksamhet. För att omprövning ska kunna vara tillgängligt som verktyg för att efterleva art- och habitatdirektivet och övrig EU-rätt anges att ett tillägg i 24 kap. 5 § miljöbalken enligt utredningens förslag införs. I avsnitt 5.1.7 anges bland annat att utredningens bedömning är att bestämmelsen i sin nuvarande lydelse inte kan tillämpas om EU-rätten ställer krav på att en verksamhet endast får bedrivas utifrån vissa krav. Ett tillägg i bestämmelsen i enlighet med utredningens förslag är nödvändig för att EU-rätten ska kunna tillämpas full ut utan ett åsidosättande av bestämmelsens första stycke. I kapitel 6 anges avseende förslagen som berör samrådsprocessen att dessa innebär ändringar i 6 kap. miljöbalken som genomför MKB-direktivet där 6 kap. 32 § genomför artikel 5 i MKB-direktivet. Förslaget ställs i relation till några artiklar i MKB-direktivet och utredaren drar slutsatsen att förslag till ändring i 6 kap. 35 § är förenligt MKB-direktivet. När det gäller förslag om myndigheters partsroll konstateras att hur partsrollen utövas inte i sig har någon bäring på EU-rätten. I kapitel 7 anges avseende förslagen om ökad användning av muntliga förberedelser och tidsplaner och om större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen att dessa inte påverkar förhållandet till EU-

rätten. Resonemang om att rätten till muntlig förhandling inte är ovillkorlig enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter finns i avsnitt 7.1.3. I kapitel 8 anges att förslagen i detta kapitel (bland annat om en s.k. klimatstyrka som ska kunna bistå vid bedömningen av projekt som kan minska klimatpåverkan) handlar om regeringens styrning av myndigheter och inte berör EU-rättsliga aspekter. I kapitel 9 anges att några förslag som utredningen inte går vidare med bland annat kräver en mer utförlig analys av hur de förhåller sig till EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av förslagsställarens beskrivning att ändringarna inte görs för att genomföra EU-rätt i sig. Vidare framgår det av beskrivningen att förslagen i några avseenden har tydliga kopplingar till EU-rätt och på vilket sätt. Det framgår av beskrivningen att vissa delar i författningsförslaget enligt förslagsställarens bedömning antingen behövs för att det ska kunna säkerställas att EU-rätt genomförs på rätt sätt eller att ändringar visserligen inte är obligatoriska enligt EU-rätten men att de skulle underlätta genomförandet av EU-rättsliga krav. Regelrådet noterar att i varje fall i de sistnämnda fallen så skulle förslagen kunna ses som ett överskjutande genomförande av EU-rättsliga krav, som avviker från det som krävs av Sverige som medlemsstat, som minimum. Det kan noteras att lagstiftning som går längre än det EU-rätten kräver som minimum också kan ha effekter exempelvis för de svenska företagens relativa konkurrenskraft gentemot företag i andra medlemsländer på den europeiska marknaden och inte minst i tredje land. Det skulle ha kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens om sådana aspekter också hade tagits upp på ett tydligare sätt. Som redan har nämnts ovan har det framförts kritik i särskilt yttrande av att begreppet bästa möjliga teknik (BMT) skulle vara ett begrepp som avviker från den nivå som krävs enligt EU-rätten, bästa tillgängliga teknik (BAT). Det skulle ha haft ett värde om förslagsställaren hade illustrerat eventuella sådana skillnader tydligare. Att tydligheten således hade kunnat förbättras i några avseenden hindrar emellertid inte att förslagsställaren på ett övergripande plan kan anses ha beskrivit hur förslaget förhåller sig till relevant EU-lagstiftning på ett tillräckligt sätt. Det finns exempel på tydlig och specifik information och jämförelser mellan EU-rätt och nationell rätt även om det hade kunnat vara ännu tydligare när det gäller företagsaspekterna. Det är inte uppenbart för Regelrådet att det finns annan EU-lagstiftning som borde ha tagits upp och analyserats i sammanhanget. Sammantaget är därför beskrivningen tillräcklig även om den hade kunnat vara tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att merparten av utredningens förslag bör beslutas samlat och träda i kraft 1 januari 2024. Det anges att utredningens förslag till ändringar är angelägna som ett led i att effektivisera miljöprövningen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen innebär både förordningsändringar som kan beslutas av regeringen och lagändringar som kräver riksdagsbehandling. Dessutom behöver samtliga förslag remitteras. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att besluta om vissa av förordningsändringarna vid en tidigare tidpunkt har förslagen ett sådant samband med varandra att merparten av förslagen bör beslutas i ett sammanhang. Flera av förslagen kräver också finansiering för att kunna genomföras och har därmed en koppling till budgetprocessen. Med hänsyn till dessa omständigheter och med beaktande av Sveriges kommande ordförandeskap i EU våren 2023 föreslår utredningen att merparten av förslagen träder i kraft den 1 januari 2024. Ett undantag från detta datum för ikraftträdande är den del av det obligatoriska omprövningssystemet som rör den 10-åriga översynen. Det föreslår utredningen i stället ska träda i kraft 1 januari 2026.

Ett stort antal verksamheter har tillstånd som vunnit laga kraft för tio år sedan. För att systemet med översyn av tillstånd ska bli effektivt bör bestämmelsens ikraftträdande anpassas så att arbetet med den nationella strategin för miljöbalkstillsyn i den del som avser uppdaterade miljöbalkstillstånd hunnit slutföras. Vidare anges det finnas ett par författningsförslag som kan genomföras fristående av utredningens övriga förslag. Det gäller bland annat förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum som skulle kunna genomföras tidigare än utredningens övriga förslag. Även förslagen om regeringens tillåtlighetsprövning skulle kunna genomföras fristående, men i den frågan anges också en ny utredning ha blivit tillsatt som bör inväntas. Därutöver har utredningen föreslagit regeringsuppdrag som kan genomföras tidigare än när författningsförslagen träder i kraft. För verksamheter med tillstånd som är äldre än 40 år och där omprövning därför skulle ske omedelbart vid bestämmelsens ikraftträdande 2024 föreslår utredningen en övergångsbestämmelse. Innebörden anges vara att dessa verksamheter samt de verksamheter som under 2024 uppnår 40 år senast den 1 januari 2026 ska inkomma med ansökan om omprövning. En längre övergångstid kan övervägas, men konkurrensneutralitet i förhållande till verksamheter som blir 40 år efter år 2024 behöver då analyseras.

För förslagen som syftar till att göra det enklare att ändra en verksamhet anges det inte föreligga något behov av informationsinsatser utöver det ansvar som Naturvårdsverket redan har. Det anges emellertid finnas ett behov av vägledning och tillsynsvägledning från Naturvårdsverket och länsstyrelserna bland annat i förhållande till kommunernas skyldighet att pröva frågan om miljöpåverkan inom ramen för handläggningen. För den obligatoriska omprövningen behövs en informationsinsats så att verksamhetsutövare kan förbereda sig för den obligatoriska omprövningen i god tid innan bestämmelserna träder i kraft. Även på detta område anges det finnas ett behov av vägledning och tillsynsvägledning kring de nya bestämmelserna både vad gäller omprövnings- och översynsbestämmelserna. Vad gäller förslagen som rör myndigheternas roll så bedömer utredningen att vägledningsinsatser kan behövas från myndigheter för nationell samordning. Det krävs förutsättningar för höjd kompetens, resurser och strategisk vägledning på nationell nivå. För att förslagen om bättre samordning av riksintressen ska leda till snabbare och mer effektiva prövningsprocesser krävs att de övergripande strategierna som tas fram tillämpas i det enskilda prövningsärendet. Förslagen kommer därför att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter. Förslagen kan också medföra visst behov av utbildning av de handläggare på länsstyrelsen som föreslås få en mer aktiv och tydligare roll i samrådet.

Gällande förslaget om att Kammarkollegiets partsroll tas bort och motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten finns vissa överlappningar mellan Kammarkollegiets och Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområden men Kammarkollegiet bevakar frågorna i första hand från ett juridiskt perspektiv. Förslaget kan därmed innebära att Havs- och vattenmyndigheten behöver förstärka sina resurser inom det juridiska området. Av samma anledning kan det även behövas vägledningsinsatser och behov av utbildning för de handläggare på Havs- och vattenmyndigheten som delvis får nya uppgifter. Förslag om klimatstyrkan och kunskapscentrumet innebär nya uppgifter för den länsstyrelse där styrkan inrättas, Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Det kommer att krävas resursförstärkningar samt väglednings- och informationsinsatser vid berörda myndigheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslagsställaren ser på behovet av informationsinsatser som är tillräcklig. Det är bra att det framgår att informationsinsatser riktade till verksamhetsutövarna krävs när det gäller omprövningsbestämmelserna. Det framgår vidare hur förslagsställaren ser på lämplig tid för

ikraftträdande och vilka aspekter som har vägts in vid det ställningstagandet. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I Sverige finns för närvarande omkring 6 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen; dessa berörs generellt av de horisontella förslag som utredningen för fram. Ett särskilt stöd till klimatprojekt berör aktörer som kan förväntas investera i teknik som väsentligt bidrar till klimatomställningen. I konsekvensutredningen hänvisas till exempel som rör fiskodling, mineralutvinning, ståltillverkning och kemisk industri. Det anges kunna finnas effekter för små och medelstora företag. Storleksmässig beskrivning av berörda företag saknas i övrigt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är inte tydligt exakt hur många företag som berörs. Det framgår att 6000 verksamheter är tillståndspliktiga och möjligen kan man utifrån denna information sluta sig till att det inte borde finnas fler än 6000 företag som berörs av ändringar i villkoren för verksamhet som kräver tillstånd. En osäkerhet i det sammanhanget blir emellertid, såvitt Regelrådet kan förstå, att vissa delar av utredningens förslag handlar om ändringar för när det krävs anmälan och frågan är om det är samma eller andra verksamheter som berörs av dessa förändringar och hur många det är. Sammantaget finner Regelrådet att även om det finns viss information om verksamheters antal är det alltför oklart hur många företag som berörs. Det finns också viss information om branschtillhörighet, även om denna inte finns samlad på något lättöverskådligt sätt. Det faktum att det tas upp konkreta fall med miljöprövningar visar också på att petrokemisk industri och batteritillverkning hör till sådana verksamheter som kan beröras. Regelrådet finner sammantaget att det går att sluta sig till att alla verksamheter som kan ha en betydande miljöpåverkan berörs och när det dessutom ges i vart fall några exempel på branscher kan den branschmässiga beskrivningen anses tillräcklig. Att det helt saknas storleksmässig beskrivning är emellertid en inte oväsentlig brist. Regelrådet har viss förståelse för att det kan vara svårt att ge en detaljerad beskrivning av varje berörd verksamhetsutövare, men det borde ha varit möjligt att säga något om hur storleksfördelningen ser ut för någon eller några av de branscher som ändå har nämnts som relevanta.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen görs först en övergripande genomgång av konsekvenser av utredningens förslag. Därvid anges bland annat följande. Sammantaget bedöms utredningens förslag leda till tids- och kostnadsbesparingar för företagen och därmed också till en ökad investeringsvilja. Tidsvinster och kostnadsbesparingar för företagen är potentiellt betydande men svåra att uppskatta. Utredningens bedömning är att tidsvinsterna i normalfallet, det vill säga i fall där nuvarande handläggningsmål uppnås, inte blir särskilt omfattande även om förutsägbarheten kommer att öka. Däremot anges det finnas stor potential att spara tid och resurser i de fall som i dag väsentligt överstiger uppsatta handläggningsmål exempelvis till följd av omfattande kompletteringskrav. En indikation på möjliga tidsvinster kan fås genom att jämföra tidsåtgången för 75- och 90-percentilerna med

medianvärdet, vilket kan röra sig om åtskilliga månader. Det anges att förslagsställaren genom intervjuer med branschorganisationer har erhållit ett antal exempel på företagens kostnader relaterade till provningsprocesser. Denna begränsade information anges antyda att kostnaden för en miljöprovning inom industrin typiskt sett är minst 1 och ofta flera miljoner kronor. Eftersom dessa kostnader till övervägande del utgörs av arbetstid – både internt arbete och externt konsultarbete – bör den möjliga kostnadsbesparingen per provning enligt förslagsställaren procentuellt vara ungefär densamma som den möjliga tidsbesparingen. Utredningens förslag om att öka möjligheterna att söka ändringstillstånd samt pröva verksamheter i ett anmälningförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande anges kunna minska tidsåtgången i miljöprovningarna. I vissa fall är även ändringsprovningar omfattande, men den sammantagna bilden från branscherna är ändå att de går betydligt fortare och är mindre resurskrävande jämfört med helprovningar. Förslagsställaren anger att näringslivet också ser att en utökad möjlighet till anmälan skulle vara en fördel. Ett problem i dag anges vara svårigheten för sökanden att på förhand veta om ett ärende kan prövas i ett ändringsförfarande i stället för en helprovning av verksamheten. En sådan osäkerhet gör att verksamhetsutövare i vissa fall undviker att söka ändringstillstånd eftersom risken för ett avslag är stor. Man prövar därför hellre hela verksamheten direkt. Det anges att utredningens förslag syftar till att förenkla och tydliggöra när det är möjligt att ändra och anmäla vilket innebär en ökad förutsägbarhet. Detta väntas enligt förslagsställaren i sin tur leda till att fler ärenden behandlas som ändringstillstånd eller prövas i ett anmälningförfarande. Utrymmet för tolkning av vad som kan ändras och anmälas minskar generellt, vilket i samrådsfasen anges leda till att avgränsningsfrågan blir enklare och därmed mindre tidskrävande. Den tydligaste tidsvinsten finns troligen i de ärenden som kan gå från helprovning till ändring. I ändringsprovningar minskar processmaterialet jämfört med helprovningar med färre frågor och mindre behov av kompletteringar, och ett minskat processmaterial anges leda till tidsvinster under hela processen, och då särskilt i fasen från ansökan till kungörelse. Det anges vara svårt att fastställa hur stor skillnaden i tidsåtgång i praktiken blir mellan ändringstillstånd och helprovning eftersom de av naturliga skäl inte gäller samma typer av ärenden. Det anges att uppskattningar från näringslivet tyder på att ett ändringsförfarande kan ta ungefär hälften så mycket tid i anspråk som en helprovning i jämförbara fall. Utifrån insamlad statistik är skillnaden i tidsåtgång mellan helprovning och ändringstillstånd betydande i miljöprovningensdelegationerna, med cirka en tredjedel kortare tid för ändringstillstånd. Statistiken hos mark- och miljödomstolarna anges emellertid vara alltför begränsad för att göra en motsvarande uppskattning. I de fall ärenden kan avgöras i ett anmälningförfarande minskar handläggningstiden rejält, schablonmässigt från något år för en provning till omkring sex veckor för en anmälan. Utredningens förslag innebär att utrymmet för tolkning av vad som kan ändras och anmälas minskar vilket också minskar risken för överklaganden och den tidsåtgång som detta innebär.

Utredningen konstaterar vidare att förslagen om obligatorisk omprövning inte innebär några tidsvinster i sig. På sikt anges förslagen emellertid få positiva effekter i form av tidsvinster och effektivare provningar. Genom att tillstånden hålls uppdaterade blir det enklare att få en överblick över verksamheternas omfattning och miljöpåverkan vilket kan spara tid vid till exempel ändringsprovningar. Det finns också enligt förslagsställaren en förmodad tidsvinst vad gäller tillsynen av verksamheter, eftersom uppdaterade tillstånd kan antas minska behovet av tillsynsinsatser.

Det har gjorts uppskattningar av hur omfattande omprövningen kommer att bli och när den väntas infalla (se sidorna 515-518). Således anges bland annat att för de tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen, det vill säga före miljöbalkens ikraftträdande, har utredningen beräknat hur många obligatoriska omprövningar det skulle röra sig om per år

förutsatt att verksamhetsutövare ansöker om omprövning i kronologisk ordning. Sammanlagt finns 852 tillstånd enligt miljöskyddslagen som kommer att omfattas av förslaget om obligatorisk omprövning. Information redovisas i tabell 11.3. Vad gäller tillstånden enligt miljöskyddslagen löper beräkningen från 2022 och antalet kulminerar 2035–2040 och avtar därefter kraftigt med några enstaka tillstånd per år fram till 2049. Omprövningssystemet är tänkt att börja 2024. Det införs en övergångsbestämmelse som innebär att verksamheter som under 2024 uppnår 40 år ska ansöka om omprövningen senast 1 januari 2026. Åren 2022–2026 finns sammanlagt 104 verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen som är minst 40 år gamla. Därefter, under åren 2027–2038, finns i genomsnitt knappt 50 tillstånd per år enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla. Efter 2039 återstår sammanlagt 152 tillstånd enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla fram till 2049. Från och med tidigast 2039 kommer det att finnas miljötillstånd meddelade enligt miljöbalken som blir 40 år gamla eftersom miljöbalken trädde i kraft 1999. Det finns i dag cirka 6 000 tillståndspliktiga verksamheter i Sverige. Uppemot 900 av dessa har tillstånd enligt miljöskyddslagen och cirka 2 700 tidsbegränsade tillstånd. Det innebär att cirka 2 400 tillstånd enligt miljöbalken är kvar som blir aktuella för obligatorisk omprövning. De första tillstånden enligt miljöbalken blir 40 år gamla 2039 och de sista (sett från 2022) blir 40 år gamla 2062. Det innebär, grovt räknat, i genomsnitt cirka 100 tillstånd per år 2039–2062. Det anges att statistiken vad gäller tillstånden enligt miljöskyddslagen visar att det rör det sig om ungefär 1–3 prövningar om året för miljöprövningsdelegationerna, med större ansamlingar vissa år.

Miljöprövningsdelegationerna för de större länen kan ha upp till 19 prövningar vissa år; detta gäller dock enstaka år och skulle kunna pareras genom att länsstyrelsen i samråd med verksamhetsutövare tar fram en tidplan för när verksamheterna ska omprövas. På så vis kan prövningsärendena fördelas över flera år och anhopningar undvikas. tabell 5.1 kan utläsas att det finns 76 tillstånd enligt miljöskyddslagen för A-verksamheter vilka prövas av mark- och miljödomstolarna. Över perioden 2022–2040 då merparten av tillstånden enligt miljöskyddslagen blir 40 år gamla finns då i genomsnitt 4 omprövningar om året för mark- och miljödomstolarna. Det finns emellertid, enligt uppgift från länsstyrelserna, en del tillstånd där verksamheten inte längre bedrivs. Det kan därför antas att en del obligatoriska omprövningar faller bort genom att verksamhetsutövaren i stället väljer att ansöka om att upphäva tillståndet enligt 24 kap. 13 § miljöbalken. I konsekvensutredningen finns även mer detaljerad information om hur de berörda myndigheternas kostnader till följd av omprövningsärenden skulle kunna väntas fördela sig över de aktuella åren.

För ett effektivt prövningssystem anges det också vara nödvändigt att andra delar av miljöbalkskedjan är effektiva. Uppdaterade tillstånd anges ge ökade förutsättningar för effektiviseringar i både prövning och tillsyn. Utredningen konstaterar att det finns en oro hos företagen att systemet med obligatorisk omprövning innebär en ökad administrativ börda. Mot bakgrund av att översynen ska göras vart tionde år, och att mycket av den dokumentation som behövs ändå ska finnas enligt egenkontrollförordningen, anser utredningen att denna börda blir begränsad. Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter anges förutsätta en resursförstärkning hos länsstyrelserna för att dessa ska kunna bidra med ett mer effektivt stöd tidigare i processen. Därmed anges kvaliteten på beslutsunderlaget kunna höjas i ett tidigare skede vilket ger effekter i en bättre ansökan. Ett ökat fokus under samrådsfasen skulle dock kunna innebära att samrådet tar något längre tid.

Utredningen anger vidare att en bättre ansökan kan antas leda till minskad tidsåtgång för kompletteringar, och därmed till kortare tid från ansökan till kungörelse. Genom ett ökat fokus på samrådsfasen anges planeringen av olika utredningar och undersökningar underlättas. Till exempel kan provfisken, artinventeringar och naturvärdesinventeringar som av naturliga skäl bara kan genomföras en viss tid på året planeras på ett bättre sätt än om behovet av sådana

utredningar uppdagas först under kompletterings- och remissrundorna. Färre partsmyndigheter och ökad samordning mellan dessa, samt att partsmyndigheterna kommer in tidigare i processen, väntas också leda till betydande tidsvinster i hela processen, vilket väntas väga upp eventuellt ökad tidsåtgång i samrådsfasen. Om myndigheter kommer in mer samordnat och tidigare i processen bör detta också leda till ökad förutsägbarhet och minskat utrymme för olika tolkningar som leder till överklaganden. Därmed kan tid för överprövning undvikas i fler fall än i dag. Utredningen anger också att näringslivets representanter ser förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter som potentiellt positiva ur resurssynpunkt. Inte minst finns förhoppningar om att förslagen kan bidra till tydligare förväntningar om vad som behöver ingå i underlagen till ansökningarna samt att tid och resurser för kompletteringar därmed kan minska väsentligt. Enligt flera uppgiftslämnare anges kompletteringsrundan ofta vara nästan lika resurskrävande som att ta fram själva ansökan. Det anges tyda på att betydande resurser kan sparas in i detta led om utredningens förslag genomförs. Även förslagen om prövningsmyndigheternas processledning anges i viss utsträckning innebära att mer fokus läggs på samrådet vilket kan leda till ökad tidsåtgång i det tidiga skedet. Samtidigt anges förslagen innebära att verksamhetsutövaren kan känna sig mer säker på att man lämnar in rätt underlag från början. Förslagen syftar också till att öka möjligheten att upptäcka felaktigheter och tveksamheter i underlag och minska risken för att omfattande omtag behövs i utredningsarbetet. Genom ökad dialog i ett tidigare skede samt användning av tidsplaner anges förutsägbarheten för verksamhetsutövarna kunna öka. Förslaget om att förbehåll för regeringens tillåtlighetsprövning ska anges tidigt anges öka förutsägbarheten och förhindrar att regeringen förbehåller sig tillåtlighetsprövningen i ett sent skede, vilket kan ske i dag. Den samlade prövningstiden anges kunna kortas och administrationen minskas när förutsägbarheten ökar.

Utredningen anger också att dess förslag att öka möjligheterna att söka ändringstillstånd och pröva verksamheter i ett anmälningförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande bedöms ha en positiv effekt på investeringsviljan. Att ändra och anmäla går generellt sett snabbare än att söka nya tillstånd, och handläggningstiden vid prövning anges vara en viktig fråga för företagen vilken kan påverka viljan att investera i såväl nya som befintliga verksamheter. I dagsläget råder dock viss osäkerhet om när det är möjligt att ändra och anmäla vilket leder till att företag ofta tar det säkra före det osäkra och söker nya tillstånd hellre än att riskera att behöva backa tillbaka om ett ändringstillstånd inte beviljas. Utredningens förslag syftar till att tydliggöra när det ska vara möjligt att ändra och anmäla. Vidare anger utredningen att enligt utredningsdirektiven ska det lämnas förslag som främjar miljö- och klimatförbättrande investeringar, och i relation till omprövning och tidsbegränsning (av miljötillstånden) ska investeringsviljan beaktas särskilt. Utredningen har valt att inte föreslå tidsbegränsning som huvudregel, eftersom utredningen anser att en sådan generell regel kan få negativ inverkan på investeringsviljan, och jämfört med tidsbegränsning bedöms obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor endast ha marginell negativ påverkan på investeringsviljan, eftersom befintligt tillstånd inte har en absolut borte gräns för sin giltighet. Den obligatoriska omprövningen med en högsta tid på 40 år anges vara förutsägbar och kan enligt förslagsställaren dessutom möjliggöra att en större andel kommande tillståndsprövningar på längre sikt hanteras som ändringstillstånd. Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter bedöms av förslagsställaren också att ha en positiv effekt på investeringsviljan. Utredningen anger att det framförs från näringslivet att myndigheterna i dagsläget inte alltid agerar samstämmigt samt att processen är oförutsägbar vilket tenderar att leda till tidskrävande kompletteringsrundor. Både tidsaspekten och förutsägbarheten är viktiga för investeringsviljan, och båda faktorerna kan vara avgörande när ett företag beslutar i vilket land en investering ska läggas. Även förslagen om prövningsmyndigheternas

processledning bedömer utredningen har en positiv effekt på investeringsviljan. På samma sätt som tydligare och mer samordnade myndigheter skulle en mer effektiv processledning kunna öka förutsägbarheten och korta ner handläggningstiderna. Sådana faktorer kan vara avgörande för beslut om investeringar. Förslaget om regeringens tillåtlighetsprövning anges också öka förutsägbarheten vilket utredningen bedömer leder till ökad investeringsvilja hos företagen. Detta anges emellertid troligen främst gälla större företag som berörs av förslaget eftersom tillåtlighetsprövningen är tänkt att avse verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Det anges vara företag i olika branscher som påverkas.

Det anges att utredningen i intervjuer med företrädare för näringslivet har ställt frågor om hur utredningens förslag kan väntas påverka tidsåtgången i prövningsprocesserna. Utifrån detta anges utredningen ha en relativt entydig bild att såväl förslag om ökade möjligheter till anmälan och ändringstillstånd som myndigheters samordning och effektivare processledning enligt näringslivet skulle gynna effektiviteten i tillståndsprövningsprocesserna och minska ledtiderna. Ändringstillstånd anses generellt kunna hanteras enklare och snabbare än helprövningar till följd av dels att mindre underlag behöver tas fram, dels att ändringsprövningar i allmänhet fokuserar på mer avgränsade frågeställningar. Att fastställa hur mycket fortare en ändringsprövning för en verksamhet skulle hanteras jämfört med motsvarande tidsåtgång för en helprövning anges vara svårt men från enstaka branscher finns antydningar om halverad tid. Det råder viss osäkerhet om när ändringstillstånd kan sökas och ofta väljer företagen därför att ta med hela verksamheten för att inte riskera att hamna i en situation där man inte får ändra. En indikation anges också kunna erhållas genom att jämföra med Finland som i högre grad tillämpar ändringstillstånd; även en sådan jämförelse indikerar tidsbesparingar i samma härad. Statistiken i föregående avsnitt (det redovisas viss statistik från handläggningstider i dagens system som bakgrundsinformation i konsekvensutredningen, se sidorna 563 – 567 i betänkandet) anges indikera att ändringstillstånd i genomsnitt har kortare handläggningstid än helprövningar. Detta anges vara förväntat, men det anges också till stor del bero på att olika typer av ärenden prövas som helprövning respektive ändringstillstånd. Vidare anges att flertalet respondenter även ser positivt på en förstärkt samordning mellan myndigheter och mer effektiv processledning från prövningsmyndigheterna. Att hantera saker tidigt i samrådet bedöms av de flesta kunna bidra till att effektivisera processerna, samtidigt som det konstateras att det inte alltid är möjligt eller att länsstyrelsen inte alltid vill lämna synpunkter på ett ofullständigt underlag. Att mer generellt fokusera processen på viktiga frågor och att tidigt avgöra vilka dessa är ses likväl som en viktig möjlighet att vinna tid. Krav på tidplaner i processen är ett förslag som lyfts från flera håll och som även förekommer i exempelvis färdplaner inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige. Många respondenter anges se kompletteringsrundan som mest tidskrävande och minst förutsägbar och anse att denna tidsåtgång i viss mån är onödig. Att kompletteringsrundor är en tidstjuv anges även bekräftas av representanter för länsstyrelserna.

Vidare anges att utredningen i intervjuer med branschorganisationer har ställt frågor om hur dagens prövningssystem påverkar investeringsviljan hos företagen och hur utredningens förslag kan förväntas påverka denna. Det anges ligga i sakens natur att frågor om investeringsvilja är svåra att besvara konkret och svaren är svåra att belägga. Det går exempelvis knappast att kvantifiera vilka investeringar som inte blir av. Konkurrenssituationen anges se olika ut och olika branscher anges vara olika känsliga. För exempelvis täktverksamhet anges efterfrågan på bergmaterial vara den avgörande faktorn och den påverkas i mycket liten grad av tillståndsprövningarna. I andra branscher med multinationella bolag, exempelvis inom stålindustrin eller plast, kemi och läkemedel, kan företagen välja mellan att investera i olika länder och då blir effektiviteten i tillståndsprövningarna en faktor.

Stora investeringsbeslut kräver ofta ett samarbete mellan företagets huvudkontor och internationella finansiärer. Det gör att processen för miljötillstånd behöver förklaras både för ägare och för de kreditinstitut som är intresserade av att bidra till investeringen. Långa genomsnittliga handläggningstider är en negativ faktor enligt många, tillsammans med osäkerheten i prövningen, oförutsägbarhet gällande vilket underlag som behövs och utdragna kompletteringsrundor. Det anges att en tillståndprocess på omkring ett år av flera företrädare ses som en rimlig tid för prövningen.

Utredningen anger också att utredningens uppdrag att undersöka möjligheten till tidsbegränsade tillstånd och omprövning har visat sig kontroversiellt bland näringslivets företrädare. Det anges att den övergripande synpunkten har varit att tidsbegränsade tillstånd är något mycket problematiskt och i princip oacceptabelt ur företagens perspektiv. I ett konjunkturbrev från Innovations- och kemiindustrierna för tredje kvartalet 2021 svarar hela 83 procent av företagen att tidsbegränsade tillstånd skulle vara negativt för verksamheten, varav 35 procentenheter anger att det skulle vara mycket negativt. En tidsbegränsning skulle enligt företagen minska investeringsviljan och i många fall innebära produktionsflytt till länder med en högre grad av förutsägbarhet. Det anges att flera företrädare uppger att faktiska investeringar skulle utebli från Sverige om tidsbegränsade tillstånd infördes och att det finns verkliga exempel på detta. Eftersom prövningssystemet i Sverige dessutom generellt anses vara ineffektivt och svårförutsägbart är toleransen för ytterligare försämringar liten, och tidsbegränsade tillstånd skulle innebära en ytterligare försämring menar man. Även om långa tillstånd på åtskilliga decennier skulle ges anges företagen ha uppfattningen att nyetableringar inte görs för en begränsad tid, utan att avsikten är att etablera sig på obegränsad tid. Det handlar inte enbart om de fysiska investeringarna i fabriker och infrastruktur utan även om att attrahera arbetskraft, servicefunktioner och underleverantörer. Många framhåller också att investeringar i underhåll sker löpande även om en enskild investering kan ha en begränsad teknisk livslängd, vilket innebär att en begränsad tidshorisont är negativ för verksamheten. Det förefaller vara typiskt för processindustrier att det sker mer eller mindre ständiga investeringar med en "sågtandsprofil" på avskrivningarna. Detta kan dock se helt annorlunda ut förexempelvis vattenkraftverk där de stora investeringarna sker vid byggtillfället och där underhållsinvesteringarna är små. Det finns exempel på sådant som ugnar i stålindustrin och pappersmaskiner vid massabruk som byggdes i mitten av 1900-talet och som fortfarande är i drift, vilket visar att den tekniska livslängden kan vara mycket lång om det finns ett fungerande underhåll och en verksamhet.

Utredningen har också samlat in information om vilka kostnader som företagen bedömer finns till följd av dagens system. Informationen beskrivs som uppskattningar snarare än statistik. För bergtäkter anges att prövningarna tar mellan 1 och 5 år och kostar 1–5 miljoner kronor. Denna kostnad anges i normalfallet motsvara uppskattningsvis 1–2 procent av omsättningen. Räknas tillsyn in i kostnaden blir den högst 2 procent av omsättningen. För mindre verksamheter ökar kostnaden relativt omsättningen och innebär exempelvis att täkter med en produktion på mindre än 100 000 ton inte är lönsam. Kostnaderna anges emellertid varieras mycket från fall till fall och kan exempelvis bero på hur komplicerade frågor om artskydd är. En branschorganisation med en jämförelsevis stor bredd av verksamhet anger att prövningen tar mellan 1 och 5 år. Bland dess medlemsföretag framkom bland annat följande. Ett företag exemplifierade med att det tog 1 års heltidsarbete internt med alla kompetenser samt 1 miljon kronor i konsultkostnader. Ett annat företag, med en omsättning på 220 miljoner kronor menade att man lade 2,8 miljoner kronor i interna kostnader och 1,5 miljoner kronor i konsultkostnader på en prövning som tog 5 år i första instans och 1 år i överklagande. Ytterligare en uppskattning landade i minst 500 timmar internt arbete och omkring 100 timmar extern hjälp. Kostnaden för omprövning av större industrier, exempelvis

stålverk, anges kunna uppgå till mer än 10 miljoner kronor, och kostnaden för ett ändringstillstånd kan uppgå till 3–4 miljoner kronor; för större gruvtillstånd anges kostnaden kunna vara betydligt större och i slutändan kosta flera tiotals miljoner kronor. Det anges att flera kommenterade att kompletteringsrundorna var tids- och resurskrävande, och ett företag ansåg att kompletteringarna tog mer tid än själva ansökan. Ett företag uppskattade att de lade 1,5 miljoner kronor i externa konsultkostnader, från samråd till och med huvudförhandling, och då räknades inte prövotidsutredningarna med. Det företagen generellt lägger mest pengar på anges vara konsulter och olika typer av utredningar. En viktig faktor som påverkar resursåtgången anges vara hur omfattande underlag som behöver tas fram i ansökan före och efter kompletteringar. Ändringstillstånd anses i princip vara mindre resurskrävande än grundtillstånd, men det är svårt att uppskatta eftersom en del ändringstillstånd kan vara tämligen omfattande. Kostnaderna anges påverkas delvis av hur lång kalendertid prövningarna tar men det beror till stor del på att långa ledtider hänger samman med komplicerade utredningar. Det finns emellertid andra faktorer, såsom konjunktur- och konkurrensfrågor, som mer indirekt kan påverka kostnader vid långa prövningar, exempelvis i form av uteblivna intäkter eller att alternativa investeringar sker i andra länder om prövningar drar ut på tiden.

Det särskilda yttrande som nämndes ovan i avsnittet om alternativa lösningar innehåller också kritik mot utredningens analys i avseenden som berör kostnader och verksamhet. Således anges i det särskilda yttrandet att förslaget avseende ändringstillstånd visserligen är bra och har förutsättningar att öka användandet av ändringstillstånd. Kritik riktas emellertid mot att utredningen inte framhållit tillräckligt tydligt att det enbart är ändringen som ska bedömas och har ägnat stort utrymme att resonera om svårigheter med avgränsningen av ändringar. Risker anges därmed stor att den positiva effekten av en ökad möjlighet till ändringstillstånd ändå kan begränsas påtagligt. Förslag avseende ändring av villkor anges vara bra och välkomna men inte ge särskilt stor påverkan på handläggningstiderna. När det gäller förslag om ändringar för anmälan anges att det är mycket osäkert om det kommer att leda till någon förenkling (även om utredningens avsikt bedöms vara god). Rent systematiskt anges det vara tilltalande att använda begreppet "betydande miljöpåverkan" men kopplingen till regelverket för miljökonsekvensbeskrivningar anges medföra risk att anmälan skulle bli mer omfattande och byråkratisk. I det särskilda yttrandet bedöms också att det finns en påtaglig risk att utrymmet för anmälan faktisk kommer att minska. Det anges vara många faktorer som ska bedömas och att det i hög grad kommer bli den enskilde handläggaren som kommer att värdera vad som ska göras. Särskilt när det gäller införande av ny teknik anges det kunna bli problem om man ska följa Naturvårdsverkets riktlinjer om att skyddsåtgärder som är oprövade inte ska beaktas. I sådant fall blir det svårt att få till anmälningar och därmed anges det att man effektivt höjt tröskeln för teknikutveckling i Sverige. Det anges vidare i och för sig kunna vara sant att tiden för själva tillståndsprövningen kan minska genom ett samråd som släcker ut eventuella meningsskiljaktigheter om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utmaningen men det anges att en förutsättning för att det ska bli så skulle vara att sökanden är beredd att gå med på alla krav som ställs. Detta anges sällan vara möjligt eller rimligt vid prövning av befintliga verksamheter, vilket anges vara det vanligaste. Av det skälet anges att de föreslagna samråden snarare skulle kunna fördröja processerna. För att komma åt fördröjning på grund av kompletteringskrav anges det krävas en ökad tydlighet från lagstiftaren om vad som faktiskt krävs av en ansökan, som enligt experter som skrivit det särskilda yttrandet bör begränsas till mer betydande miljöpåverkan. Ansatser som utredningen gjort för att gå i en sådan riktning mot mindre detaljkrav anges vara otillräckliga. Det anges att förslagen avseende samordnad partsroll är otillräckliga för att uppnå att staten talar med en röst och att utredningen fäst

alltför stor vik vid myndigheternas uppfattning i denna fråga. Förslagen avseende processledningen anges vara bra men utfallet anges i hög grad bero på hur enskilda domare och ordföranden i Miljöprövningsdelegationer väljer att använda verktyg som tidsplaner och muntliga förberedelser. Det anges att utredningen också borde ha föreslagit förtydliganden om att tillståndsprövningen ska koncentreras till de väsentliga frågorna och att frågor som bättre kan hanteras i tillsynen sorteras bort. Vidare anges att en press på domare att ett mål ska vara avgjort inom 18 månader för att det inte ska bli omlottat skulle ha varit effektivt.

Det anges vidare i särskilda yttrandet att det i och för sig är bra att utredningen inte föreslår obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd. Utredningens grundinställning anges emellertid kvarstå genom att den anger att tillstånd eller i vart fall villkoren inte bör vara äldre än 40 år. Detta i ljuset av utredningens omfattande referat från förarbetena till Miljöbalken i denna del sänder även fortsatt en stark signal om att tidsbegränsning ska användas om än inte obligatoriskt. Experten som skrivit det särskilda yttrandet framhåller möjliga skador detta kan leda till på investeringsklimat och företagande och att berörda myndigheter redan strävar att öka användning av tidsbegränsade tillstånd. Med hänsyn till utredningens förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd hade det varit önskvärt om utredningen funnit skäl att begränsa användandet av tidsbegränsning av tillstånd till fall där det finns särskilda skäl för tidsbegränsning. Det anges att obligatorisk omprövning av tillstånd, kompletterat med rullande 10-åriga utvärderingar om omprövning av villkor krävs visserligen inte är inte fullt lika ingripande som att helt riskera att förlora företaget, men det anges vara ingripande nog och innebära en påtaglig ökning av den administrativa bördan för företagen. Att det ska vara möjligt att vid sådan omprövning även ställa orimliga krav i anledning av EU-lagstiftning anges vara direkt olämpligt. Det skulle vara mycket ingripande och det anges inte vara särskilt tydligt vad som avses. Hur man till exempel tillämpar en miljökvalitetsnorm för vatten är i hög grad en bedömningsfråga. Ändringen behövs inte heller eftersom det i sådana fall redan i dag kan krävas att tillståndet upphävs. Det anges vara bättre eftersom det upprätthåller en befogat hög tröskel för att genomdriva något sådant. I det särskilda yttrandet framhålls också att även om maxgränsen för hur gammalt ett tillstånd får bli är satt till 40 år är det möjligt att tillämpa kortare tider och det anges vara troligt att så kommer ske.

Det anges att den konsekvensbedömning som utredningen gjort är därför tendensiös. I stället för att utgå från ett knappt 30-tal omprövningar per år är det mer korrekt att ange att antalet ärenden kan ligga mellan 30 och 600 per år. Siffran 600 fås genom att räkna på det maximala antal omprövning som skulle kunna ske utifrån att det finns 6 000 tillståndspliktiga verksamheter som maximalt kan omprövas vart tionde år. Det anges inte vara sannolikt att siffran blir så hög men det är också osannolikt att siffran blir så låg som utredningen angett. I sådant fall är ju förändringen meningslös och hade kunnat undvaras. Till nämnda omprövningar kommer också de uppdateringar som sker till följd av BAT-slutsatser för IED-verksamheter. I viss mån kan detta möjligen samordnas men enligt det särskilda yttrandet knappast i alla fall. Därutöver kommer sedan de prövningar som kan orsakas av tidsbegränsade tillstånd som utredningen inte funnit skäl att begränsa. Det konstateras att med utredningens förslag och intentioner skapas ett nytt parallellt provningssystem vid sidan av den redan alltför långsamma tillståndsprövningen. Det anges att skapa en betydande ökning av den administrativa bördan, framför allt för företagen, och leda till ökad osäkerhet om verksamhetens framtida drift och förutsättningar. Det framhålls vidare att omprövningarna inte kommer att inträffa vid tidpunkter som stämmer med företagens investeringsplaner vilket skapar en verksamhetsrisk som det måste tas höjd för vid bedömningen av verksamhetens långsiktiga lönsamhet och därmed inkräkta på utrymmet för nyinvesteringar. Det anges bli oundvikligt att betydande resurser kommer att få allokeras för omprövning i stället för nyprövning hos företag och myndigheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en kvalitativ beskrivning av hur företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet kan påverkas av förslagen i konsekvensutredningen. Det finns kvantitativa uppskattningar av hur omfattande omprövningarna kan bli. Förslagsställaren har i sin egen konsekvensutredning också återgett invändningar som har riktats mot förslagen till omprövning från näringslivsorganisationer. Alla dessa beskrivningar innebär att det finns en viss transparens i konsekvensutredningen när det gäller både hur förslagsställaren har bedömt konsekvenser för företag av förslagen och att det finns andra synsätt samt vidare beskrivning av vad dessa synsätt innebär. Regelrådet finner att den aspekt som tydligast har redovisats på ett kvantitativt sätt är ärendemängder och i viss mån tidsåtgång och förändringar i tidsåtgång för myndigheterna. Den bild som ges av ärendemängden kan i sig också ge en grov indikation på effekter för verksamhetsutövarna. Den totala mängden ärenden, och förändringen i denna, blir ju densamma för myndigheterna och verksamhetsutövarna som berörs av de aktuella ärendena. Det är således positivt att sådan information finns. Det är också positivt att utredningen enligt uppgift har gjort insatser för att insamla information från berörda företag om vad effekten på tidsåtgång och kostnader kan bli. Den kvalitativa beskrivningen är i vart fall delvis tydlig. Samtidigt noterar Regelrådet att det finns betydande skillnader mellan de bedömningar som utredningen gör av förslagets effekter och de bedömningar som görs i det särskilda yttrandet. Regelrådet kan inte avgöra hur rimligt det är att räkna med att tidsgränsen på 40 år för omprövning kommer att tillämpas generellt, men det framstår som fullt möjligt att det i alla fall kan förekomma avvikelser och att dessa skulle kunna vara omfattande. Därför borde det ha gjorts någon form av känslighetsanalys när det gäller frågan om hur många omprövningsärenden det blir och hur ofta de inträffar. Om beräkningar hade gjorts utifrån ett antagande om att genomsnittlig tid för omprövning också kan bli något kortare än 40 år hade resultaten givet sådana förutsättningar kunnat jämföras med den bedömning som finns i konsekvensutredningen i nuläget och en bättre bild hade eventuellt kunnat ges av ett spann som det verkliga utfallet kan hamna i. I alla händelser finner Regelrådet att det är svårt att bortse från det som angetts i det särskilda yttrandet om att när det är möjligt att tillämpa kortare tidsgränser än 40 år, kan det också bli fallet att detta görs. Detta är rimligtvis sant, alldeles oavsett om just de alternativa ärendemängder som tas upp i det särskilda yttrandet skulle vara riktiga eller inte. En sådan osäkerhet borde ha kunnat visas tydligare.

Regelrådet finner att det är värdefullt att det finns kvantitativa exempel på vad prövningsprocesser kan innebära i kostnader för företagen i dagens system. Samtidigt måste Regelrådet också notera att det helt saknas kvantifiering av kostnadspåverkan för företag av de ändringar som utredningen föreslår. Det är visserligen, såvitt Regelrådet kan förstå, troligt att kostnader kan variera mycket mellan olika fall. Frågan är emellertid om det verkligen hade varit omöjligt att göra någon form av exempelberäkning utifrån några varierade förutsättningar. Viss information om vad kostnaderna kan uppgå till i utgångsläget har uppenbarligen varit möjligt att få in. Om det finns särskilda hinder för att göra någon form av exempelberäkningar, borde detta ha kunnat förklaras. Om försök har gjorts borde detta ha kunnat anges. Beskrivningen är alltför otydlig även om viss värdefull information finns. När det gäller verksamhetspåverkan noterar Regelrådet att relativt mycket utrymme har ägnats åt beskrivningar av hur investeringsvilja kan påverkas och på vilka sätt. Samtidigt visar den kritik som finns i det särskilda yttrandet att dessa frågor uppenbarligen kan bedömas mycket olika. De oklarheter som Regelrådet uppfattar finns när det gäller inte minst hur systemet med omprövning kan väntas slå, berör även beskrivningen av verksamhetspåverkan och hur tydlig och trovärdig denna kan anses vara. Det kan vara så att utredningens bedömningar är riktiga, men det finns inte tillräckligt tydlig information för att sluta sig till att så är fallet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att utredningens förslag huvudsakligen är konkurrensneutrala men särskilt små och medelstora företag är känsliga för stora kostnader och långa handläggningstider och väntas därmed påverkas positivt av förslagen. Ett särskilt stöd för klimatprojekt skulle kunna uppfattas som ett undantag från konkurrensneutraliteten genom att det riktar in sig på att stödja vissa typer av projekt, och det kan förvisso ge konkurrensfördelar för de företag som genomför projekten men det är enligt förslagsställaren inte tänkt att ta bort resurser från övrig handläggning. Däremot anges det inte finnas någon begränsande lista på vilka typer av verksamheter som den föreslagna klimatstyrkan kan vara ett stöd för.

Som refererats ovan finns det också flera beskrivande stycken om möjliga effekter på investeringsvilja i konsekvensutredningen. Enligt Regelrådets uppfattning kan dessa beskrivningar och resonemang anses ha bäring på såväl verksamhetspåverkan som konkurrensförhållanden. Eftersom de har refererats i avsnitt ovan upprepas inte referatet här.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns vissa resonemang i konsekvensutredningen och på annan plats i betänkandet som berör konkurrensförhållandena för berörda företag. Det är i och för sig värdefullt att denna information finns. Det framstår emellertid för Regelrådet som att beskrivningen är något förenklad i flera avseenden. Det finns information om att förutsättningarna för investeringar kan variera mycket mellan olika branscher och att internationell konkurrens kan vara en relevant faktor. Det är bra att detta nämns. Det kan emellertid inte anses vara en särskilt utförlig beskrivning och även om det finns ett kapitel med viss internationell jämförelse med systemet i andra nordiska länder, finner inte Regelrådet att det görs någon tydlig koppling till internationell konkurrens i detta avsnitt heller. Det kan också noteras att för vissa branscher finns sannolikt inte de främsta konkurrenterna i andra nordiska länder. Det kan vidare vara korrekt som det anges i referatet ovan att mindre företag vinner på om handläggningstider blir kortare. Som framgått ovan förefaller det emellertid finnas mycket olika uppfattningar om vad konsekvenserna av den föreslagna omprövningen väntas bli. Det borde ha varit möjligt att även ta upp denna aspekt ur ett konkurrenshänseende på ett tydligare sätt. Sammantaget finner Regelrådet att även om det finns viss värdefull information och även om det är tydligt att utredningen har gjort försök att ge en bild av dessa aspekter, är beskrivningen inte tillräckligt tydlig. Därvid beaktar Regelrådet att påverkan på konkurrensförhållanden skulle kunna vara en icke oväsentlig faktor för den del av företagspopulationen som i hög grad är föremål för global konkurrens.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att det blir påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns viss information om förutsättningarna för små företag, vilket har refererats ovan. Inget anges om i vilken mån särskild hänsyn har tagits till små företag, men det anges att förändringarna skulle kunna medföra positiva effekter inte minst för dessa.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är visserligen känt att det finns företag av olika storlek bland de berörda företagen, men det är inte känt någon mer specifik information. Det skulle kunna vara riktigt som det har angetts att delar av författningsförslaget medför positiva effekter som proportionerligt kan få större vikt för små företag. Som noterats ovan finns det emellertid oklarheter inte minst om hur förslaget om omprövning kommer att slå och detta inkluderar hur det kan väntas påverka små företag i förekommande fall. Mot denna bakgrund finner Regelrådet att det inte finns tillräcklig information.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det är emellertid alltför otydligt hur många och hur stora företag som berörs av förslaget och även hur dessa företags kostnader och verksamhet kommer att påverkas. Vilka effekter som kan uppstå när det gäller konkurrensförhållanden och hänsyn till små företag har inte heller blivit tillräckligt tydligt beskrivet. Det borde också ha funnits en tydligare beskrivning av alternativa lösningar. Sammantaget finner Regelrådet att effekterna för företag, som skulle kunna bli väsentliga, inte har beskrivits tillräckligt tydligt.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 september 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande