

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.

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över En samlad torvprovning (Ds 2015:54)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remisen föreslås det att energitorvtäkter ska regleras på samma sätt som odlingstorvstäckter. För att uppnå detta föreslås lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter och förordningen (1985:626) om vissa torvfyndigheter upphävas. Vissa förändringar föreslås också i miljöbalken (1998:808) och förordningar under denna. Utvinning av torv faller idag under två olika uppsättningar regelverk beroende på om energi- eller odlingstorv ska utvinnas. Vad gäller utvinning av energitorv omfattas det av ett koncessionssystem vilket gör att möjligheterna för en fastighetsägare att påverka om någon ansöker om koncession för utvinning på dennes fastighet är små. Det föreslås att de nuvarande reglerna tas bort och att verksamhetsutövare istället ska kunna ansöka om tillstånd för utvinning av både energi- och odlingstorv. Det föreslås vidare att provningen av energitorvtäkter koncentreras till länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer. Därtill föreslås det att provning av överklagade beslut ska göras av mark- och miljödomstolen istället för regeringen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges det att syftet med förslaget är att förenkla administrationen genom att undvika krav på provning enligt både torvlagen och miljöbalken. Förslagen anges också syfta till att förändra provningssystemet så att endast en instans ska ansvara för prejudikatbildning.

Regelrådet finner att redovisningen av syftet med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges det att ett alternativ till den föreslagna regleringen skulle vara att genomföra förändringar i torvlagen. Förslagsställaren bedömer dock att det inte är motiverat att reglera energitorvtäkter i en separat lag. Denna lösning skulle vidare medföra att det inte är möjligt att använda torven för olika ändamål inom ramen för ett tillstånd. De problem som finns idag på grund av att det finns två separata regelverk som reglerar torv anges också bestå. I konsekvensutredningen anges det att om ingen förändring kommer till stånd så kommer de nuvarande problemen med dagens lagstiftning att kvarstå. Vidare anges det EU-rättsliga kravet på miljökonsekvensbedömning av energitorvtäkt över viss storlek inte uppfyllas.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren anger att det lämnade förslaget är en följd av nationella överväganden men att vissa direktiv är relevanta vid bedömningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. De relevanta direktiven är MKB-direktivet, art- och habitatsdirektivet, fågeldirektivet samt utvinningsavfallsdirektivet och EU:s ramdirektiv för vatten.¹ Förslagsställaren redogör för direktiven och förslagets överensstämmelse med dem.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges det att miljöprövningsdelegationer och länsstyrelser redan tillämpar bestämmelser i miljöbalken. Regeländringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Det anges att informationsinsatser kommer att behövas gentemot de företag som utviner energitorv samt till ägare av fastigheter som är aktuella för energitorvtäkt.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges det att cirka 400 företag äger fastigheter aktuella för utvinning av torv och 15 utvinnare av energitorv berörs av förslaget. Vad gäller utvinnare av energitorv anges ett av företagen vara betydligt större än de övriga och stå för cirka hälften av den totala utvinningen. Därefter anges 3-5 företag vara mellanstora företag och övriga små företag. Det anges att cirka 80 procent av fastigheterna ägs av enskilda firmor och att ett fåtal ägs av handelsbolag eller aktiebolag. De fastigheter som ägs av andra än enskilda firmor anges i många fall vara stora.

Enligt Regelrådets mening saknas det vissa viktiga detaljer vad gäller företagets storlek. Det framgår exempelvis hur stora företagen är i förhållande till varandra men inte hur stora de är uttryckt i omsättning eller anställda. Detta utgör enligt Regelrådets mening en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företags antal och bransch är godtagbar men att redovisningen av berörda företags storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges det att vissa av utvinnarna av energitorv även utvinna odlingsstov med stöd av tillstånd enligt miljöbalken. Dessa företag anges redan ha kunskap om hur prövning enligt miljöbalken går till. För de företag som endast utvinna miljötorv anges dock ett visst kunskapsinhämtande behöva ske. Det anges att konsulter i de flesta fall anlitas för ansökan och

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata objekt, Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG – Förklaring av Europaparlamentet, rådet och kommissionen samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

upprättande av miljökonsekvensbeskrivning både vid prövning enligt torvlagen och enligt miljöbalken. Det anges vidare att kostnaden för en bearbetningskoncession enligt torvlagen uppgår till cirka en miljon kronor. Detta krav kommer att tas bort, men ersättas av en prövning enligt miljöbalken vars kostnad anges uppgå till motsvarande belopp. Till detta anges det tillkomma kostnader för anmälan eller tillstånd för undersökningsverksamhet, avtal med fastighetsägare för att utföra undersökning och utvinna energitorv. Det anges att kostnaderna för prövning och tillsyn bedöms öka, men att avgifterna är förhållandevis låga jämfört med kostnaden för en ansökan. Det anges vidare att administrativa lättnader kommer att uppstå till följd av att torvtäkter kan överlåtas utan tillstånd från länsstyrelsen. Därtill anges det att samordningen av prövning av tillstånd och dispenser kommer att leda till en ökad effektivitet varför de administrativa kostnaderna för prövning kommer att minska. En ökad flexibilitet vad gäller användandet av säkerheter på den finansiella marknaden anges också möjliggöra mindre kostsamma lösningar. Vad gäller utvinnare av energitorv anges det slutligen att koncessionssystemets avskaffande kan innebära att fastighetsägare får ökat inflytande, varför utvinnare av energitorvs tillgång till mark för torvtäkter kan försämrats. Vad gäller företag som är fastighetsägare anges det att förslaget innebär att dessa får en principiell möjlighet att välja om energitorv ska utvinnas på deras fastighet samt vem som i så fall får utvinna torven.

Enligt Regelrådets mening hade det varit önskvärt om kostnaderna hade redovisats och klassificerats som antingen administrativa kostnader eller som andra kostnader. Regelrådet saknar också kvantifieringar av de kostnader och besparingar som beskrivs. Avsaknaden av kvantifieringar utgör enligt Regelrådets mening en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges det att möjligheten att utvinna torv för flera användningsområden med samma tillstånd kommer att innebära att företag får ökade möjligheter att anpassa sin produktion efter internationell efterfrågan.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren redogör inte för någon relevant påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet kan inte identifiera någon påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges det att reglerna kommer att träffa alla företag lika, oavsett storlek. Detta anges i sin tur innebära att mindre företag påverkas i större utsträckning av de ökade avgifterna för prövning och tillsyn. Det anges att de mindre företagen dock också kommer att kunna få fördelar av att förutsebarheten i tillståndsprövningar ökar till följd av förslaget.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet innehåller konsekvensutredningen ett flertal godtagbara redovisningar av förslagets konsekvenser. Redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är dessutom ovanligt klagörande och tydlig. Konsekvensutredningen är dock bristfällig vad gäller redovisningarna av bland annat berörda företags storlek och redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 3 februari 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, Samuel Engblom, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Nils Edvall.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Nils Edvall
Föredragande