Regelrådet

Beslutsdatum 2026-10-28
Vårt diarienummer RR 2026-198
Ert diarienummer KN2026/01497-1

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över promemorian Förbättrat genomförande av industriutsläppsdirektivet

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven, eftersom den inte anger hur många verksamheter som kan bli tillståndspliktiga. Den anger bara att kostnaden för tillståndsansökan i huvudsak berör ett fåtal befintliga verksamheter. I undantagsfall kan verksamheter bli tillståndspliktiga, om de med andra verksamheter inom samma fasta tekniska enhet når tröskelvärdet för en verksamhetskod markerad med -i. Konsekvensutredningens belopp är generella uppgifter om miljöprövningar och tillsynsavgifter och är inte beräknade för de verksamheter som på det sättet blir tillståndspliktiga. En översiktlig uppskattning av antalet och exempelberäkningar för några typiska verksamheter, eller en motivering till varför de inte kan göras, hade behövts. Regelrådet bedömer därför att beskrivningen av berörda företag och av företagens kostnader är bristfällig.

Konsekvensutredningen anger inte storleken på något företag som berörs, och därmed inte heller på de företag som kan bli tillståndspliktiga. Den prövar inte heller om små och medelstora företag behöver särskild hänsyn. Konsekvensutredningen prövar inte konkurrensen för de verksamheter som når tröskelvärdet när de räknas ihop med andra, jämfört med likartade verksamheter som drivs var för sig. Det saknas också en beskrivning av hur och när konsekvenserna kan utvärderas. Konsekvensutredningen tar inte heller ställning till om företagens intäkter påverkas. Regelrådet bedömer därför att även beskrivningen av företagens intäkter, konkurrensen, särskilda hänsyn till små och medelstora företag samt hur och när konsekvenserna kan utvärderas är bristfällig.

Övriga delaspekter är godtagbara: problemet och syftet med förslaget, konsekvenser om ingen åtgärd vidtas, alternativa lösningar och åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter. Detsamma gäller särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser samt överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven.

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändringar i miljöbalken, industriutsläppsförordningen (2013:250), miljöprövningsförordningen (2013:251), miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordningen (2004:675) om omgivningsbuller.

I dag är en verksamhet en industriutsläppsverksamhet om dess verksamhetskod i miljöprövningsförordningen är markerad med -i. En sådan verksamhet ska följa de särskilda kraven i industriutsläppsförordningen. Förslaget innebär att produktionskapaciteten eller produktionsmängden för flera verksamheter inom en fast teknisk enhet ska räknas ihop. Enligt kommissionens vägledning, som promemorian återger, ska en fast teknisk enhet vara stationär, och verksamheterna inom den ska bedrivas och regleras på ett integrerat sätt. När verksamheterna tillsammans tröskelvärdet för en verksamhetskod markerad med -i, blir var och en av dem en industriutsläppsverksamhet med den koden. Verksamheter som i dag inte är tillståndspliktiga kan då bli det. För verksamheter som hanterar avfall räknas produktionskapaciteten ihop bara för vissa verksamhetskoder. En förklaring av uttrycket anläggning förs in i industriutsläppsförordningen.

Ett tillstånd till en industriutsläppsverksamhet ska innehålla de villkor om skyddsåtgärder som behövs vid andra förhållanden än normal drift, till exempel vid igångsättning, läckor och nedläggning. Det ska också finnas villkor om övervakning och kontroll av gränsvärden för utsläpp. För en verksamhet som förbränner avfall och ger upphov till avloppsvatten ska ett tillstånd även innehålla villkor om surhetsgrad, temperatur och flöde för utsläpp av avloppsvatten. Slutsatser om bästa tillgängliga teknik finns i kommissionens beslut och anger bland annat vilka utsläppsnivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik. Ett alternativvärde innebär att verksamheten, i stället för ett utsläppsvärde i slutsatserna, följer ett begränsningsvärde som bestäms för andra tidsperioder eller referensförhållanden. I ett beslut om alternativvärde ska det finnas ett villkor om att resultaten från utsläppskontrollen ska kunna redovisas för samma tidsperioder och referensförhållanden som värdena i slutsatserna.

Tillsynsmyndigheten ska göra ett tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet så snart som möjligt efter allvarliga klagomål, allvarliga olyckor, tillbud och bristande efterlevnad. Efter varje tillsynsbesök hos en industriutsläppsverksamhet ska myndigheten inom två månader skriftligen redovisa för verksamhetsutövaren de iakttagelser som gäller om tillståndsvillkoren följs, med en bedömning av om åtgärder är nödvändiga. Redovisningen ska göras tillgänglig för allmänheten inom fyra månader. Deltagande i Europeiska unionens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) ska beaktas när tiden mellan två tillsynsbesök bestäms.

En verksamhet som har påbörjats före ikraftträdandet och blir industriutsläppsverksamhet genom förslaget ska följa industriutsläppsförordningen från och med den 1 februari 2028. Blir verksamheten tillståndspliktig utan att ha tillstånd får den fortsätta att bedrivas efter den dagen bara om en ansökan om tillstånd har lämnats in senast då och tillståndsmyndigheten inte beslutar något annat. Ändringarna i förordningen om omgivningsbuller och miljötillsynsförordningen inför hänvisningar till industriutsläppsförordningen när det gäller vilka verksamheter som är industriutsläppsverksamheter. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2027.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Europeiska kommissionen har ställt frågor om hur Sverige har genomfört industriutsläppsdirektivet. Regeringen har i sitt svar angett att flera bestämmelser förefaller saknas. Förslagsställaren beskriver problemet för vart och ett av förslagen. Uttrycket anläggning saknar förklaring för industriutsläppsverksamheter, vilket enligt förslagsställaren gör det oklart var gränsvärden ska mätas och vilka slutsatser om bästa tillgängliga teknik som

ska tillämpas. Att produktionskapaciteten för flera verksamheter ska räknas ihop tillämpas redan i stor utsträckning, men det framgår inte av författning. Om villkoren anges att uttryckliga krav saknas, och om alternativvärdena att det inte finns något krav på att mätresultaten ska redovisas för samma tidsperioder och referensförhållanden som slutsatserna. Om tillsynen uppger förslagsställaren att kommissionen anser att miljötillsynsförordningens bestämmelse om tillsynsbesök bara gäller rutinmässig tillsyn. Det saknas också krav på tillsyn vid allvarliga miljöolyckor och tillbud, och på att tillsyn efter allvarliga miljöklagomål eller bristande efterlevnad sker så snart som möjligt. Det är inte heller preciserat vad redovisningen efter ett tillsynsbesök ska innehålla, anger förslagsställaren. Förslagen syftar till att förbättra genomförandet av direktivet.

Regelrådet konstaterar att problemet beskrivs för varje förslag och att syftet framgår.

Regelrådet finner att beskrivningen av problemet och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Av konsekvensutredningen framgår att kommissionen kan inleda ett överträdelseärende om genomförandet är försenat eller bristfälligt, och att ärendet kan leda till böter för Sverige.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren beskriver vilka följder ett försenat eller bristfälligt genomförande kan få.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Enligt konsekvensutredningen är handlingsutrymmet för alternativa lösningar begränsat när ett direktiv genomförs, och för de flesta förslag saknas alternativ. För hänsynen till Emas har förslagsställaren övervägt att även ta hänsyn till andra miljöledningssystem. Det alternativet bedöms inte uppfylla direktivets krav, eftersom Emas ställer fler krav på en verksamhet än till exempel ISO 14001 (en internationell standard för miljöledning).

Regelrådet bedömer att redovisningen är kortfattad men anger varför alternativen är få och redovisar skälet till att ett övervägt alternativ har valts bort. Det hade varit önskvärt att det framgått vilka förslag som avses när förslagsställaren anger att alternativ saknas för de flesta.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Förslagen gäller industriutsläppsverksamheter. Enligt konsekvensutredningen träffar de också verksamheter vars produktionskapacitet eller produktionsmängd tillsammans med andra verksamheters skulle kunna nå ett tröskelvärde för en verksamhetskod markerad med -i. Det kan enligt förslagsställaren gälla både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter. Förslagsställaren anger vilka C-verksamheter (anmälningspliktiga verksamheter) som tillsammans med andra C-verksamheter kan nå ett sådant tröskelvärde. De finns bland annat inom branscherna djurhållning, livsmedel och foder, slakterier, textil, trä, glas, metall, ytbehandling och avfall. Förslagsställaren bedömer att kostnaden för en tillståndsansökan med statusrapport i huvudsak kommer att påverka endast ett fåtal befintliga verksamheter som blir tillståndspliktiga. På andra ställen anges att förslaget kan leda till att

någon enstaka verksamhet blir en industriutsläppsverksamhet och att tillståndsplikt kan uppstå i undantagsfall. Antalet berörda företag anges inte i konsekvensutredningen, varken för industriutsläppsverksamheterna i stort eller för de verksamheter som kan bli industriutsläppsverksamheter genom förslaget. Företagens storlek beskrivs inte heller.

Regelrådet konstaterar att branscherna framgår. Bedömningen att kostnaden för en tillståndsansökan med statusrapport i huvudsak bara påverkar ett fåtal befintliga verksamheter som blir tillståndspliktiga redovisas utan något antal. De verksamheter som räknas upp är bara anmälningspliktiga, trots att förslagsställaren anger att också tillståndspliktiga kan beröras. En översiktlig uppskattning av antal och storlek, eller en motivering till varför den inte kan göras, hade behövts.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Förslagsställaren anger att verksamheter som blir industriutsläppsverksamheter omfattas av ytterligare krav. Kostnaderna anges variera kraftigt beroende på verksamhetens art, storlek och miljöpåverkan. De består enligt förslagsställaren huvudsakligen av kostnader för att ansöka om tillstånd, ta fram en statusrapport, utföra periodiska kontroller och betala tillsynsavgifter. Statusrapporten är en engångskostnad. Det kan också uppstå kostnader för att anpassa anläggningen till slutsatser om bästa tillgängliga teknik.

Med hänvisning till Miljöprövningsutredningen anges att en miljöprövning inom industrin typiskt sett kostar minst 1 miljon kronor och ofta flera miljoner kronor. Enligt en studie från 2011 tar en ansökan om tillstånd i genomsnitt cirka 0,4 årsarbetskrafter för en B-verksamhet och cirka 1,4 årsarbetskrafter för en A-verksamhet.

Villkoren om skyddsåtgärder vid andra förhållanden än normal drift bedöms inte få några större konsekvenser. Förslagsställaren anger dock att de kan innebära ytterligare krav på förebyggande åtgärder för industrin jämfört med i dag. Fler tillsynsbesök kan enligt förslagsställaren medföra kostnader för arbetstid, svar på förelägganden, provtagning och tillsynsavgifter. Länsstyrelsens årliga tillsynsavgift varierar mellan 1 500 och 375 000 kronor. Förslagsställaren har inte kunnat få fram tillförlitliga uppgifter om vad ett tillsynsbesök kostar en verksamhetsutövare. Förslagsställaren anger också att förslaget kan innebära en viss lättnad i hur ofta tillsynsbesök görs för det fåtal verksamheter som deltar i Emas. Intäktssidan beskrivs inte.

Av konsekvensutredningen framgår att det i första hand är verksamhetsutövaren som ska bedöma om verksamheten är en industriutsläppsverksamhet. Verksamhetsutövaren har också i första hand ansvaret för avgränsningen av anläggningen.

Den som har ett alternativvärde behöver i dag bara redovisa att värdet uppfylls. Med förslaget behöver den redovisa resultaten från utsläppskontrollen och i vissa fall räkna om dem. Förslagsställaren bedömer att omräkning och redovisning redan sker och att det därför inte bör tillkomma några ytterligare kostnader. Förslagsställaren anger också att föreskrifterna om miljörapport kan behöva bli mer detaljerade.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren räknar upp de kostnader som följer när en verksamhet blir en industriutsläppsverksamhet. Regelrådet uppfattar att de verksamheter

som blir tillståndspliktiga genom förslaget skulle kunna påverkas mest, eftersom de enligt konsekvensutredningen behöver ansöka om tillstånd med tillhörande statusrapport. Beloppet på minst 1 miljon kronor gäller miljöprövningar inom industrin i allmänhet. Konsekvensutredningen innehåller inga exempelberäkningar för de verksamheter som kan bli industriutsläppsverksamheter genom förslaget. Exempelberäkningar för några typiska verksamheter, eller en motivering till varför de inte kan göras, hade behövts. Kostnaderna för statusrapport och för anpassning till bästa tillgängliga teknik anges inte i kronor. Inte heller de ytterligare förebyggande åtgärder som kan krävas uppskattas.

Konsekvensutredningen beskriver inte vilka kostnader det kan medföra för företagen att själva bedöma om verksamheten omfattas och att avgränsa anläggningen.

Konsekvensutredningen förklarar inte hur bedömningen att det inte bör tillkomma några ytterligare kostnader går ihop med att föreskrifterna om miljörapport kan behöva bli mer detaljerade.

Regelrådet konstaterar att ett ställningstagande till om företagens intäkter påverkas, eller en motivering till varför de inte påverkas, hade behövts.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företagens kostnader är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företagens intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Förslagsställaren bedömer att konkurrensförhållandena mellan företag som bedriver en industriutsläppsverksamhet inte påverkas, eftersom förslagen omfattar alla sådana företag.

Regelrådet konstaterar att slutsatsen grundas på att samtliga sådana företag omfattas. Konsekvensutredningen tar inte upp hur konkurrensen påverkas för de verksamheter som kan bli industriutsläppsverksamheter först när deras produktionskapacitet eller produktionsmängd räknas ihop, jämfört med andra verksamheter av samma slag. En bedömning av om konkurrensen påverkas, och i så fall i vilken riktning, hade behövts.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrens är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Konsekvensutredningen tar inte upp om särskild hänsyn behöver tas till små och medelstora företag.

Regelrådet konstaterar att det, som redan har framförts, saknas uppgifter om de berörda företagens storlek. Förslagsställaren anger själv att kostnaderna varierar med bland annat verksamhetens storlek, men konsekvensutredningen prövar inte om de mindre företagen därför behöver särskild hänsyn. En sådan prövning, eller en motivering till varför den inte behövs, hade behövts.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

En utgångspunkt är enligt konsekvensutredningen att förslagen inte ska innebära mer långtgående krav än vad direktivet kräver. Den föreslagna övergångstiden ska enligt förslagsställaren ge verksamheter som blir industriutsläppsverksamheter tid att anpassa verksamheten till slutsatser om bästa tillgängliga teknik och ta fram en statusrapport, och verksamheter som blir tillståndspliktiga tid att ansöka om tillstånd. För industriutsläppsverksamheter som redan har tillstånd krävs enligt förslagsställaren varken omprövning eller ny tillståndsansökan med anledning av förslagen, eftersom villkoren förtydligar vad som redan gäller.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren redovisar vad som görs för att begränsa kostnaderna, bland annat vad övergångstiden ska ge företagen.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Enligt förslaget bör ändringarna träda i kraft så snart som möjligt, eftersom de huvudsakligen är föranledda av kommissionens frågor om Sveriges genomförande. Lagändringarna och förordningsändringarna om vilka verksamheter som omfattas föreslås träda i kraft samtidigt. Skälet är att de förtydligade kraven på tillståndets innehåll då kan tillämpas när en verksamhet som blir industriutsläppsverksamhet genom förslaget ansöker om tillstånd.

Förslagsställaren bedömer att det behövs informationsinsatser. Tillsynsmyndigheterna behöver informera berörda verksamhetsutövare om den förtydligade innebörden av industriutsläppsverksamhet. Vägledning om hur produktionskapacitet och produktionsmängd ska räknas ihop behövs också. Förslagsställaren anser att den bör tas fram av de tillsynsvägledande myndigheterna.

Regelrådet bedömer att förslagsställaren motiverar den valda tidpunkten och har övervägt behovet av en övergångstid, som beskrivs under åtgärder för att begränsa kostnader. Regelrådet konstaterar också att förslagsställaren tar ställning till informationsbehovet och anger vilka insatser som behövs.

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

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Konsekvensutredningen tar inte upp hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

Regelrådet bedömer att en beskrivning av hur och när konsekvenserna för de berörda företagen kan utvärderas, eller en motivering till varför det inte går att ange, hade behövts, inte minst eftersom antalet verksamheter som kan bli industriutsläppsverksamheter inte är känt.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas är bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren anger för varje avsnitt vilka artiklar i direktivet som genomförs. Den föreslagna regleringen bedöms vara förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Den bedöms inte heller gå utöver dessa skyldigheter.

Regelrådet konstaterar att kopplingen mellan förslagen och direktivets artiklar redovisas, liksom ett ställningstagande till om förslaget går utöver minimikraven.

Regelrådet finner att beskrivningen av överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inget övrigt att framföra i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 oktober 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm (ordförande), Helena Fond, Martin Mörman, Roland Sigbladh och Lars Silver

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson





Anna-Lena Bohm
Ordförande

Anna Nilsson
Föredragande