

Yttrande över En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

Regelrådets ställningstagande

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

Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. För kommittéer och särskilda utredare som har tillkallats före nämnda ikraftträdande tillämpas förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet konstaterar inledningsvis att remissen är mycket omfattande och komplex, vilket avspglas i konsekvensutredningen.

Regelrådet bedömer överlag att konsekvensutredningen är väl genomförd och håller god kvalitet. Beskrivningen av berörda branscher är tydlig. Det finns en del information om antalet berörda företag. Det hade dock, enligt Regelrådet, varit önskvärt med en större tydlighet kring svårigheterna med att uppskatta hur många företag som kan komma att beröras av de olika processerna i miljöprövningen. Regelrådet anser dock, mot bakgrund av frågans komplexitet, att den information som finns i konsekvensutredningen är tillräcklig. Samtidigt noterar Regelrådet att uppgifter om storleken på berörda företag saknas, vilket är en uppenbar brist.

Regelrådet kan konstatera att utredningen utförligt redogör för sina förslag och konsekvenserna därav. Regelrådet ser även positivt på de uppskattningar kring tidsåtgång och exempelberäkningar, inklusive känslighetsanalyser, som har gjorts och som bidrar till att höja konsekvensutredningens kvalitet. Regelrådet anser dock att det hade varit önskvärt med en ökad transparens och tydlighet kring vad svårigheterna i att få fram underlag för kvantitativ analys består i. Den kvalitativa analysen i konsekvensutredningen är emellertid, enligt Regelrådets uppfattning, tillräcklig och väl genomförd.

Sammantaget finner Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven och att samtliga delasppekter förutom en, berörda företag utifrån storlek, är godtagbara.

Regelrådet vill avslutningsvis framhålla vikten av utvärdering. Eftersom det är 2007 års förordning om konsekvensutredning som är tillämplig i detta ärende finns inget krav på att konsekvensutredningen ska ta upp denna aspekt och den ingår därför inte i det som bedöms av Regelrådet. Inte minst mot bakgrund av komplexiteten i de frågor som behandlas i betänkandet vill Regelrådet likväl framhålla det stora värde som en väl planerad och väl genomförd utvärdering potentiellt skulle kunna ha.

Innehållet i förslaget

Utredningen föreslår att länsstyrelsens och miljöprövningsdelegationernas ansvar för dagens samrådsprocess flyttas till en ny statlig förvaltningsmyndighet. Mark- och miljödomstolarnas roll i ärenden om miljöprövning renodlas till överprövning samt handläggning av s.k. stämningsmål. Utredningen föreslår vidare att den nya myndigheten också bör vara MKB-myndighet vid miljöbedömning av verksamheter och åtgärder enligt andra lagar.

Utredningen föreslår att bestämmelser om krav på förprövning genom miljöprövning av vissa verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön negativt samt handläggningen av sådana ärenden samlas i ett nytt 20 kap. miljöbalken. Närmare föreskrifter placeras i miljöprövningsförordningen. Bestämmelserna ska avse både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

I förslaget till ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess föreslås att miljöbedömningen av verksamheter och åtgärder görs på sätt som EU-rätten föreskriver. Det innebär att utredningen föreslår att det finns ett spår för de verksamheter och åtgärder som EU redan på förhand har bedömt medför en betydande miljöpåverkan (miljötillståndsspåret) och ett annat spår för de verksamheter eller åtgärder vars påverkan på miljön behöver bedömas från fall till fall (granskningsspåret).

Utredningen föreslår också en ny utformning och omfattning av tillstånds- och anmälningssplikten jämfört med i dag. Den nya regleringen tar sin utgångspunkt i EU-rättens krav på förprövning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken. Förslaget innebär bland annat att nationella krav på förprövning endast bör ställas i undantagsfall om det finns särskilda skäl för detta.

Bedömning av delasppekter

Bakgrund och syfte med förslaget

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar (dir. 2023:78). Syftet med uppdraget var att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning. Utredningen antog namnet Miljötillståndsutredningen.

Utredningen bedömer att reformbehovet är stort. Utmaningarna är i första hand en följd av antingen oreglerade förhållanden, dubbelreglering eller en alltför otydlig eller komplex reglering. Bedömningen är att dagens reglering inte bara upplevs som otydlig och därmed ineffektiv, utan också att tillämpningen av den upplevs som oförutsägbar på ett sätt som bland annat kan motverka intresset för investeringar i nya eller ändrade verksamheter i Sverige. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att en av dess viktigaste uppgifter är att föreslå förtydliganden och förenklningar i regelverket.

Utredningen tar sin utgångspunkt i EU-rättens krav och möjligheter. Sammantaget ställer EU-direktiven och EU-förordningarna krav på tillstånd för vissa verksamheter och åtgärder, ett

visst innehåll i en ansökan om tillstånd, en viss process för bedömning av verksamhetens respektive åtgärdens miljöpåverkan och ett visst innehåll i tillståndsbesluten. För vissa typer av verksamheter och åtgärder finns också fastställda längsta tidsfrister för hela processen.

Med hänsyn till uppdragets omfattning samt tillgängliga resurser och utredningstid har utredningen behövt avgränsa vilka frågor de har fördjupat sig i. Efter avstämning med uppdragsgivaren har utredningen främst fokuserat på hur tillståndsprocessen enligt miljöbalken rent processuellt kan göras så enkel och kort i första instans som är möjligt inom de ramar som EU-rätten ger. Utredningen anger att även mängden föreslagna författningsändringar har behövt avgränsas.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att de alternativa lösningarna, i likhet med förslagen, begränsas av de ramar för miljöprövning som EU-rätten uppställer.

Utredningen har sammantaget övervägt ett stort antal alternativa lösningar. Dessa avser bland annat den nya prövningsorganisationen, hur en prövning i förvaltningsorganisation skulle kunna se ut, var en ny samlad reglering om miljöprövning bör placeras, vilka myndigheter som bör ha partsställning i miljöprövningsprocessen samt alternativa uttryck till "miljöfarlig verksamhet". För- och nackdelar med de olika alternativen redovisas, och utredningen motiverar den föreslagna lösningen.

Ett alternativ till förslagen vore, enligt utredningen, att helt låta befintligt regelverk fortsätta gälla i oförändrat skick – det s.k. nollalternativet. Fördelen med att inte göra några ändringar i miljöbalken vore att därigenom undvika både omorganisationer och behov av att lära sig tillämpa nya bestämmelser. Nackdelen vore dock att utredningen på så sätt inte skulle lösa varken de utmaningar som har redovisats i direktiven eller de ytterligare utmaningar som har identifierats under utredningstiden. Mot bakgrund av detta görs bedömningen att nollalternativet inte är aktuellt.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen anger alternativa lösningar till många av sina förslag och beskriver dessa utförligt, vilket Regelrådet ser positivt på. Beskrivningen av nollalternativet är tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Sammantaget bedömer utredningen att författningsförslagen är förenliga med EU-rätten. Förslagen är inte mer långtgående än vad EU-rätten kräver utan de handlar i stora drag om att förtydliga de krav som EU-rätten ställer. Samtidigt innebär några av förslagen att den svenska regleringen ändras i syfte att denna ska leva upp till vad EU-rätten kräver. Utredningen föreslår också sådana undantag som exempelvis MKB-direktivet ger möjlighet för och som inte återfinns i svensk rätt i dag.

Det anges att den svenska miljöprövningsprocessen i dag på flera punkter är upplagd på ett annat sätt än det som förutses inom EU-rätten. Utredningen konstaterar att det faktum att Sverige i vissa delar har valt en egen, och utifrån ett verksamhetsperspektiv delvis splittrad,

prövningsmodell både har inneburit att vissa krav blivit strängare, men även att processen upplevs som komplicerad och konfliktfylld. Utredningen konstaterar också att förutsättningarna för att fortsätta med ett eget upplägg försämrats i takt med att nya EU-direktiv och EU-förordningar beslutas.

Utredningen väljer, både utifrån ett konkurrens- och rättssäkerhetsperspektiv, att utgå från den modell för och de krav på miljöprövningsprocessen som återfinns inom EU-rätten. Bedömningen är att EU-rätten ger utrymme för en mindre omfattande förprövningsprocess i de fall en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samtidigt ställer EU-rätten krav på att en bedömning av miljöpåverkan faktiskt görs i vissa fall innan verksamheten får bedrivas eller åtgärden utföras. Mot denna bakgrund föreslås att krav på förprövning av en verksamhet eller åtgärd som huvudregel endast bör ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver. Vidare bör sådana undantag från kraven som EU-rätten ger införas.

Utredningen föreslår vidare att miljöbedömningsprocesserna för verksamheter och åtgärder bör motsvara den stegvisa process som förordas i artikel 1.2 g i MKB-direktivet. Moment som går därutöver bör vara frivilliga. Utredningen har också gjort en översyn och omarbetning av verksamhetsbeskrivningarna som ska omfattas av krav på tillstånds- och granskningsplikt för att bättre stämma överens med MKB-direktivets ordalydelse och omfattning.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redogör tydligt för bakgrunden till sina EU-rättsliga överväganden och de förslag som föranleds av dessa, vilket Regelrådet ser positivt på.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Äldre bestämmelser föreslås gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och i mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

För att få avsedd effekt av förslagen utan onödig fördröjning bedömer utredningen att det finns ett stort behov av informationsinsatser. Målet med sådana insatser bör vara att alla berörda målgrupper ska ta del av utbildningar och andra aktiviteter senast i samband med att regeländringarna träder i kraft. Aktiviteterna kan exempelvis handla om webinarier, handledarmaterial eller annat informationsmaterial. Insatserna bör i första hand riktas till företag, organisationer, andra statliga myndigheter och kommuner men även i viss mån till allmänheten. Utredningen bedömer att det kan vara lämpligt att Naturvårdsverket samordnar informations- och utbildningsinsatserna.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Redogörelsen för behovet av speciella informationsinsatser är tydlig och utförlig, vilket Regelrådet ser positivt på.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen har ett omfattande uppdrag och lägger ett stort antal förslag som kommer att få olika konsekvenser för olika branscher och företag. Såväl stora som små företag berörs av förslagen. Det har, enligt utredningen, inte varit möjligt att inom ramen för utredningstiden analysera konsekvenserna på djupet för alla berörda branscher; exempelvis har utredningen inte haft möjlighet att redogöra för storleken på de företag som berörs eller vilka indirekta effekter vad gäller till exempel kostnadsminskningar eller -ökningar som förslagen kan medföra för slutanvändare av företagets produkter.

Utredningen anger att många företag i Sverige har tillståndspliktig verksamhet i dag. Enligt uppgifter från Svenska miljörapporteringsportalen omfattas cirka 5 630 anläggningar av tillståndsplikt, varav cirka 380 är A-verksamheter och cirka 5 250 är B-verksamheter. Siffrorna avser 2022. I en enkätundersökning, som Svenskt Näringsliv presenterade resultatet av 2021, angav 60 procent av de tillfrågade företagen att de hade miljötillståndspliktig verksamhet. Bland de största företagen var andelen närmare 90 procent. Även bland mikroföretagen var det mer än 40 procent som angav att de måste ha miljötillstånd.

Alla dessa företag berörs av utredningens förslag om miljöprövning. Till detta kommer förslag som berör ett stort antal nuvarande anmälningspliktiga C-verksamheter. Vissa av förslagen kan även beröra företag som i dag inte omfattas av regelverket. Utredningen lämnar förslag som innebär ändringar i prövningsnivåer vilket innebär att förprövningspliktens omfattning påverkas. Förslagen i denna del innebär att företag som i dag omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt kommer att beröras på olika sätt.

Regelförenklningar genom slopad automatisk tillståndsplikt för vissa verksamheter och åtgärder

Utredningen har identifierat ett antal verksamheter som förslaget till ny verksamhetsindelning innebär förenklningar för. Det gäller, för det första, de verksamheter som i dag omfattas av tillståndsplikt, men i enlighet med förslagen blir granskningspliktiga. Förslaget innebär minskade krav på underlag, lägre kostnader och en tydlig tidsbesparing för dessa företag, schablonmässigt från cirka 1–1,5 år för en genomsnittlig tillståndsprövning till tre månader för ett igångsättningsbesked. Samtidigt är det, enligt utredningen, svårt att bedöma exakt hur många av verksamheterna och åtgärderna som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det kommer att avgöras från fall till fall. Genom förslaget minskar antalet verksamheter som automatiskt är tillståndspliktiga med omkring 60 procent. Utredningen uppskattar att ungefär 3 350 verksamheter omfattas av regellättnaderna. Anläggningarna fördelar sig på ett stort antal branscher.

En annan grupp som förslaget innebär en tydlig förenkling för är de verksamheter som i dag är tillståndspliktiga, men i enlighet med förslaget blir anmälningspliktiga. Detta innebär minskade krav på underlag, lägre kostnader och en tydlig tidsbesparing för dessa företag. Regellättnaden träffar uppskattningsvis 140 befintliga anläggningar.

En tredje grupp med verksamheter som förslagen – på sikt – innebär förenklningar för är de som i dag omfattas av anmälningsplikt, men i framtiden kan omfattas av registreringsplikt tillsammans med branschvisa föreskrifter. För dessa bedöms förslaget leda till en lättnad i administrativa kostnader genom att företagen slipper ett anmälningsförfarande när de startar upp en ny verksamhet. Omkring 4 300–4 500 verksamheter berörs.

Granskningsplikt för flera av dagens C-verksamheter

En stor grupp verksamheter som i dag är anmälningspliktiga kommer i enlighet med utredningens förslag att i stället vara granskningspliktiga och behöva ansöka om igångsättningsbesked från den nya prövningsmyndigheten. För dessa innebär förslaget en något längre handläggningstid jämfört med i dag samt, i vissa fall, ökade krav på underlag inför prövningen. Förslaget får konsekvenser både för befintliga verksamheter och för företag som vill påbörja en ny verksamhet som omfattas av regeländringarna. Utredningen uppskattar att mellan omkring 9 000 och 10 300 befintliga C-verksamheter påverkas.

Övergång till verksamhetsindelning med utgångspunkt i EU-rätten

Utredningen har gjort en översyn och omarbetning av verksamhetsbeskrivningarna som ska omfattas av krav på tillstånds- och granskningsplikt för att bättre stämma överens med MKB-direktivets ordalydelse och omfattning. För att inte ett alltför stort antal verksamheter och åtgärder med begränsad miljöpåverkan ska träffas av krav på förprövning ser utredningen behov av att det införs nya tröskelvärden för vissa verksamhetsbeskrivningar. Utredningen föreslår därför att berörda myndigheter får i uppdrag att ta fram tröskelvärden för de verksamhetsbeskrivningar där det är lämpligt. Till dess att nya tröskelvärden finns på plats bör äldre bestämmelser avseende tillstånds- och anmälningsplikt gälla.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av bransch är tydlig och utförlig, vilket Regelrådet ser positivt på.

Det finns en del information om antalet berörda företag. I många fall är det dock inte så enkelt att utröna hur många företag som de facto kommer att beröras av respektive process till följd av utredningens förslag eftersom det, exempelvis, kan behöva avgöras från fall till fall eller utredas vidare. Här hade det, enligt Regelrådets uppfattning, varit önskvärt med en större tydlighet kring svårigheterna med att uppskatta hur många företag som kan komma att beröras av de olika processerna i miljöprövningen. Regelrådet anser dock, mot bakgrund av frågans komplexitet, att den information som finns i remissen är tillräcklig.

Utredningen anger att de inte har haft möjlighet att utreda storleken på berörda företag. Detta är, som Regelrådet ser det, en uppenbar brist, då små företag påverkas mer negativt än större företag av långa handläggningstider samt kostsamma och oförutsägbara processer.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar, medan redovisningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen konstaterar att en tillståndsprocess enligt dagens regelverk medför betydande kostnader för företag. Företagen uppger att det inte är ovanligt att investerings- och utvecklingsprojekt blir dyrare eller helt enkelt inte blir av på grund av förseningar i tillståndsprocessen. Det finns således stor potential för kostnadsbesparingar för enskilda företag genom en reformerad prövningsprocess och även samhällsekonomiska vinster om investeringar blir av i till exempel utsläppsminskade teknik.

Generellt konstaterar utredningen att det finns en mycket stor variation i företagens kostnader kopplat till miljöprövningen i dag beroende på bland annat verksamhetens storlek, komplexitet och läge. Miljöprövningsutredningen uppskattade 2022, utifrån intervjuer med branschorganisationer, att kostnaden för en miljöprövning inom industrin typiskt sett är minst

1 miljon kronor och ofta flera miljoner kronor. Företagens direkta kostnader för miljöprövningen utgörs till övervägande del av personalkostnader i form av arbetstid, både internt arbete och externt konsultarbete. Det varierar i vilken mån konsulter anlitas.

Utredningen har uppskattat att den ungefärliga totala tidsåtgången för samtliga handläggningssteg kan uppgå till så lite som 9 månader i ett okomplicerat tillståndsärende. I detta ingår tiden för samråd. I ett "normalärende" uppskattas tidsåtgången till 15 månader. Till handläggningstiden ska läggas den tid som verksamhetsutövaren lägger på att ta fram och komplettera ansökningshandlingar och miljökonsekvensbeskrivning. Detta kan jämföras med dagens handläggningstider där genomsnittet för tillståndsprövningen – exklusive den inledande samrådsprocessen – ligger på 1–1,5 år, men med stora variationer. Till detta ska läggas tiden för samråd och framtagande av ansökningshandlingar innan ansökan lämnas in.

Förslaget om en ny prövningsorganisation

Enligt utredningens bedömning kommer det faktum att prövningen hanteras av en ny prövningsmyndighet att öka förutsättningarna för ett förutsebart ansökningsförfarande och en mer enhetlig regeltolkning. Det bör leda till väsentligt mindre skillnader i handläggningstider än i dag. Med mer branschspecifik kunskap kan också verksamhetsutövarna få bättre stöd och vägledning i fråga om gällande regler och utredningskrav. Detta är särskilt viktigt för småföretagen. Utredningen bedömer att det är svårt att kvantifiera hur mycket tid en verksamhetsutövare kan spara enbart med anledning av den nya prövningsmyndigheten.

Under en övergångsperiod anser utredningen dock att det kan uppstå oklarheter och förseningar när den nya myndigheten bildas och arbetet med samråd och förstainstansprövning avvecklas på länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna. De positiva effekterna för näringsliv och samhälle kommer således med en viss tidsfördröjning.

Förslaget om en ny tillstånds- och granskningsplikt

Utredningens förslag innebär regellättnader för ett antal verksamheter som består i att de i dag alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan, men i enlighet med förslaget i stället ska prövas från fall till fall genom det s.k. granskningsspåret. Hur stora besparingar för näringslivet det kan innebära är dock, enligt utredningen, mycket svårt att kvantifiera. Som ett räkneexempel anges följande. Anta att hälften av de verksamheter som tidigare har varit A eller B-verksamhet, men i förslaget omfattas av granskningsplikt, ansöker om igångsättningsbesked. Antalet nya sådana ärenden uppskattas till cirka 80 årligen, givet tidigare års ärendemängder. Anta vidare att 20 procent av dessa ärenden resulterar i ett besked om att betydande miljöpåverkan inte kan antas. Totalt blir det således cirka 16 sådana ärenden årligen och en förenkling för 16 verksamhetsutövare årligen. Anta att den kostnadsmässiga besparingen motsvarar den tidsmässiga och att den möjliga kostnadsbesparingen procentuellt sett sålunda är ungefär densamma som den möjliga tidsbesparingen. Ett igångsättningsbesked ska som huvudregel hanteras inom tre månader medan en tillståndsprocess, inklusive samrådsprocess, i dag tar i genomsnitt cirka 1,5 år. Det innebär en tidsmässig förkortning med cirka 85 procent. Anta vidare att en genomsnittlig tillståndsprövning i dag kostar cirka en miljon kronor för verksamhetsutövare. Den kostnadsmässiga besparingen blir med ett sådant antagande 850 000 kronor per ärende.

Sammantaget summerar detta till en årlig kostnadsbesparing om cirka 14 miljoner kronor för näringslivet som helhet givet dessa antaganden. Till detta kommer övriga besparingar för

företagen. Räkneexemplet är, enligt utredningen, endast avsett att illustrera storleksordningen på de potentiella besparingarna i dessa delar. För att få en uppfattning om hur olika antaganden slår kan man räkna på effekten av att i stället utgå från antagandet att samtliga nuvarande A- och B-verksamheter som i utredningens förslag framöver är granskningspliktiga ansöker om igångsättningsbesked och att 80 procent i stället för 20 procent av dessa ärenden resulterar i ett besked om att betydande miljöpåverkan inte kan antas. Det skulle innebära en förenkling för uppskattningsvis 128 verksamhetsutövare årligen, givet tidigare års ärendemängder. Sammantaget skulle det summERA till en årlig kostnadsbesparing om 108 miljoner kronor för näringslivet som helhet. Som känslighetsanalysen visar är det flera faktorer som påverkar slutresultatet.

För de anmälningspliktiga verksamheter som blir granskningspliktiga med utredningens förslag innebär förslagen en tydligt längre process i de fall de efter en granskning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det bör, enligt utredningen, noteras att för en stor del av C-verksamheterna – uppskattningsvis cirka hälften av de 9 000–10 300 befintliga verksamheter som berörs av kravet på igångsättningsbesked – är kraven på underlag för att bedöma huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan desamma som förut. Den stora skillnaden för dessa verksamheter är att granskningen kommer att göras av den nya miljöprövningsmyndigheten i stället för av tillsynsmyndigheten. Utredningen bedömer därmed att de administrativa kostnaderna av att dessa företag omfattas av en ny prövningsnivå när de ska starta upp en ny verksamhet eller åtgärd inte kommer att påverkas nämnvärt. Däremot blir det en kostnad genom att befintliga anläggningar behöver ansöka om igångsättningsbesked. För sådan prövning föreslår utredningen dock en övergångstid vilket innebär att en ansökan om igångsättningsbesked inte behöver göras direkt när de nya bestämmelserna träder i kraft.

Kravet på igångsättningsbesked för vissa nuvarande C-verksamheter i samband med övergångsbestämmelserna kommer att innebära ekonomiska konsekvenser för företagen. Om de omkring 9 000–10 300 befintliga C-verksamheterna behöver ansöka om igångsättningsbesked uppskattas den totala kostnaden för näringslivet sammanlagt till minst 225 miljoner kronor som en engångskostnad, fördelat på några år. Det är, enligt utredningen, svårt att uppskatta hur många timmar som behövs för företagen att upprätta en ansökan om igångsättningsbesked och att genomgå en granskningsprocess. I beräkningen ovan görs antagandet om en genomsnittlig kostnad om 25 000 kronor, vilket schablonartat skulle motsvara cirka 25 timmar å en timkostnad om 1 000 kronor. Kostnaden beror bland annat på huruvida företagen upprättar ansökan själv eller anlitar konsulter.

Förslaget om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Ett av syftena med en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess är att skapa en effektivare och mer förutsägbar process. Tydligare krav i ett tidigt skede av processen bedöms, tillsammans med en kortare process i sig, medföra att de administrativa kostnaderna för företagen kommer att minska. Det är dock, enligt utredningen, svårt att bedöma de positiva konsekvenserna i ekonomiska termer eftersom det saknas precisa underlag att luta sig emot. Utredningen föreslår även tidsfrister och tidsplan för handläggningen.

Förslaget om enklare regler för ändringar

Utredningen föreslår att ändringstillstånd ska vara huvudregeln vid ansökan om ändring av en verksamhet, vilket innebär mindre omfattande prövningar än om verksamheter prövas i sin helhet. I de fall en ändring inte kan anses medföra betydande miljöpåverkan och avslutas med ett ändringsbesked kommer resursåtgången att vara avsevärt mindre än för en tillståndsprövning.

Utredningen anger att storleken på de potentiella besparingarna för företagen är mycket svåra att kvantifiera och påverkas av flera faktorer, till exempel hur många fler verksamhetsutövare som kommer att ansöka om att vidta miljöförbättrande ändringar i verksamheten eller begränsa ansökan till den aktuella ändringen samt hur stor andel av ändringarna som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Som en indikation kan anges att ett ändringstillstånd i dag har en genomsnittlig handläggningstid på 7–12 månader. Ett ändringsbesked ska som huvudregel handläggas inom 3 månader från det att ansökan är fullständig. Den tidsmässiga besparingen blir således cirka 4–9 månader för dessa ärenden. Antalet ärenden som avser ändringstillstånd har varit omkring 40 per år de senaste åren.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet kan konstatera att utredningen utförligt redogör för sina förslag och konsekvenserna därav. Regelrådet ser även positivt på de uppskattningar kring tidsåtgång och exempelberäkningar, inklusive känslighetsanalyser, som gjorts och som bidrar till att höja konsekvensutredningens kvalitet. I vissa fall, som till exempel beträffande avsaknaden av redovisning av förslagets indirekta effekter, noterar utredningen vilken bristen är och vad denna beror på. Detsamma gäller de svårigheter som finns att kvantifiera förslagets effekter, som i flera fall påtalas. Vad gäller det senare anser Regelrådet dock att det hade varit önskvärt med en ökad transparens och tydlighet kring vad svårigheterna i att få fram underlag för kvantitativ analys består i. Den kvalitativa analysen i konsekvensutredningen är emellertid, enligt Regelrådets uppfattning, tillräcklig och väl genomförd.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att det är svårt att förutspå vilken nettoeffekt förslagen har på konkurrensförhållandena på marknaden för verksamheter som berörs av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Olika branscher berörs på olika sätt, vilket utredningen bedömer innebär både förväntade besparingar och ökade kostnader som slår olika.

I utredningens direktiv anges att det är viktigt att miljötillståndsprocesser är optimerade för att göra Sverige mer attraktivt för investeringar i näringslivet. Sett till konkurrensförhållanden vis-à-vis andra länder och hur attraktivt Sverige är som land att investera i kan utredningen efter samtal med näringslivsföreträdare konstatera att både tidsaspekten och förutsägbarheten i tillståndsprocessen är viktiga för investeringsviljan.

Utredningen bedömer, sett till relationen mellan olika företag inom Sverige, att förslaget om en ny prövningsmyndighet i sig är huvudsakligen konkurrensneutralt. Möjligen är det till en större fördel för de stora verksamhetsutövarna med en central myndighet, medan det för mindre verksamheter kan finnas en fördel med länsstyrelsen som ansvarig myndighet för samråd och tillstånd i och med den upparbetade relation de kan ha genom till exempel

tillsynen. Å andra sidan väntas förslaget bidra till en ökad konkurrensneutralitet för samtliga företag i så måtto att det kommer att spela mindre roll var i landet en verksamhet ska bedrivas. Att det blir en mer likvärdig prövning över hela landet bedöms vara särskilt viktigt för företag med verksamhet endast i Sverige.

I förslaget om en ny miljöbedömningsprocess tydliggörs ansvaret för företag och myndigheter. I dag finns det stora konkurrensfördelar med att vara ett stort företag rent resursmässigt när en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram. Utredningen bedömer att när den nya ansvariga myndigheten får ett större ansvar för processen bör glappet mellan resursstarka företag med god prövningskompetens och mindre företag minska.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet bedömer att utredningen redogör för de perspektiv och överväganden som är relevanta för påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag på ett adekvat sätt och finner således redovisningen godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte noterat någon information i remissen avseende regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Såvitt Regelrådet kan bedöma finns ingen annan påverkan på företagen än den som har redogjorts för ovan, och Regelrådet finner mot denna bakgrund avsaknaden av information godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredningen konstaterar att små företag påverkas generellt mer av långa handläggningstider och komplicerade processer genom att de har mindre resurser för att hantera dem. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det är de små företagen som i synnerhet kommer att tjäna på en enklare, samordnad prövningsprocess. Utredningen bedömer också att systemet med en enda prövningsmyndighet bör underlätta särskilt för små företag som kanske inte har möjlighet att anlita ett ombud. Med en prövningsmyndighet finns det dessutom goda möjligheter till ökad digitalisering, stöd och vägledning. På så sätt bedöms resursskillnaden mellan större företag och små företag minska över tid.

Förslaget om en ny indelning av verksamheter och åtgärder innebär att ett stort antal nuvarande C-verksamheter ska ansöka om igångsättningsbesked från den nya prövningsmyndigheten. Utredningen antar att en stor del av dessa är små företag, men anger samtidigt att det inte har varit möjligt att analysera detta närmare inom ramen för utredningstiden. Den ökade administrativa bördan kan oavsett förväntas leda till större påverkan på små företag, jämfört med större bolag. För dessa företag blir handläggningstiden något längre. Under utredningsarbetet har dock förts fram från verksamhetsutövare att tillsynsmyndigheten inte alltid klarar att hålla en handläggningstid på sex veckor för anmälningsärenden. I stället bidrar kompletteringsförelägganden och osäkerheter i hanteringen till att även anmälningsprocessen många gånger är både oklar och utdragen i tid. Med utredningens förslag bör granskningsförfarandet vara mer förutsägbart samtidigt som processen vid ett tillåtande resulterar i ett igångsättningsbesked med rättskraft, vilket bör vara mycket positivt för företagen.

För att förslaget om en ny verksamhetsindelning inte ska få negativa konsekvenser för små företag ser utredningen behov av att införa nya tröskelvärden för vissa verksamhetsbeskrivningar. Därför föreslås att dessa delar utreds vidare. Utredningen har även tagit hänsyn till detta i övergångsbestämmelserna.

Regelrådet gör följande bedömning. Som redan nämnts anger utredningen att de inte har haft möjlighet att redogöra för storleken på de företag som berörs. Samtidigt bedöms förslaget om en ny verksamhetsindelning och de ökade administrativa bördor som detta medför främst påverka C-verksamheter och därmed, enligt utredningens antagande, många små företag. Enligt utredningen har det dock inte varit möjligt att analysera frågan närmare inom ramen för utredningstiden. Eftersom små företag påverkas mer än större företag av längre handläggningstider och därmed ökade kostnader är avsaknad av en sådan analys, som Regelrådet ser det, en tydlig brist. Samtidigt kan Regelrådet konstatera att viss hänsyn härvidlag har tagits till små företag, dels genom förslaget att utreda införandet av tröskelvärden för vissa verksamhetsbeskrivningar, dels genom att beakta detta i övergångsbestämmelserna. Utredningen bedömer också att det framför allt är de små företagen som kommer att gynnas av en enklare, samordnad process med en prövningsmyndighet. Regelrådet ser inga skäl att ifrågasätta utredningens bedömning i denna del och finner mot denna bakgrund, sammantaget, att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 maj 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Ulrika Wienecke.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande