

Miljödepartementet  
Rättsenheten  
Kristin Eckardt  
103 33 Stockholm

Stockolm 2007-03-12

# Förslag till regelförenklingar på miljöområdet

## Inledning

Miljölagstiftningen är ett av de mest betungande och kostnadskrävande regelverk vi har, inte minst vad gäller den administrativa bördan. Även när ett företag kan uppfylla de miljökrav som ställs kan utformningen av lagstiftningen medföra så mycket kostnader och besvär att verksamheten inte kan bedrivas i Sverige. Därför är det ytterst viktigt att lagstiftningen så effektiv som möjligt bidrar till att samhällets mål uppnås och att den inte hindrar tekniska framsteg som är en förutsättning för en positiv utveckling av både sysselsättningen och miljöskyddet.

Svenskt Näringsliv välkomnar därför regeringens tydliga ambition att åstadkomma förbättringar på området. För våra medlemsföretag är regelförenkling på miljöområdet en prioriterad fråga. Svenskt Näringsliv kommer under den fortsatta processen att aktivt bidra till utarbetandet av konkreta förslag.

I detta dokument beskrivs våra utgångspunkter och ett antal problemområden som vi identifierat som gemensamma för hela näringslivet. Därtill kommer ytterligare problem som drabbar en eller flera branscher.

För varje problemområde indikeras vilken typ av lösningar som näringslivet ser framför sig. När det gäller tillståndsprovningen har vi utgått från de förslag till förändringar som lanserades av den parlamentariskt sammansatta Miljöbalkskommittén men som den dåvarande regeringen valde att inte genomföra i sin s.k. effektiviseringsproposition. Provningsen har därför endast i ringa utsträckning blivit effektivare.

Vi vill framhålla att vår generella utgångspunkt är att förslagen kan genomföras utan att ge avkall på miljökraven. Tvärtom kan enklare lagstiftning frigöra resurser både hos myndigheter och verksamhetsutövare som kan användas för att ytterligare förbättra miljön.

## Om regelförenkling på miljöområdet

- Regelförenklingsarbetet får inte stanna vid administrativa rutiner utan även omfatta andra former av krav
- Stärk kraven på att lagförslag måste konsekvensutredas grundligt
- Vid konsekvensutredningar måste näringslivets erfarenheter tillvaratas
- Krånglig lagstiftning och avsaknaden av övergripande styrning av tillsynen leder till rättsosäkerhet

Svenskt Näringsliv och dess föregångare har under många år pekat på behovet av regelförenkling på miljöområdet. Vi har också visat att lagstiftningen upplevs som krånglig och ett hinder inte bara av företagen utan också av myndigheter.

En avgörande faktor för att uppnå bättre miljö och en hållbar utveckling är att det investeras i näringslivet. Investeringar används till ny och bättre teknik som är renare och mer resurssnål. Idag motverkar dock miljölagstiftningen denna utveckling genom krångliga och kostnadskrävande regler. Därmed har lagstiftningen kommit att motverka sina egna syften – det ”bästa” har blivit det godas fiende!

En utgångspunkt för ett så viktigt område som miljölagstiftningen måste därför vara att lagkrav som ställs på företagen görs så enkla som möjligt att uppfylla, utan onödig byråkratisk överbyggnad. Det gäller inte bara de administrativa delarna utan alla krav som ska verkställas.

En starkt bidragande orsak till dagens situation är att lagstiftningsarbetet präglats av mer än bristfälliga konsekvensanalyserna och att man valt att bortse från de negativa effekter företagen drabbats av. För att i framtiden undvika onödigt krånglig lagstiftning behöver konsekvensanalyserna utföras på ett mer grundligt sätt än idag.

Det är också viktigt att engagera berörda delar av näringslivet tidigare i processen så att effekterna av lagstiftningen bättre kan överblickas. Det gäller såväl vid utarbetandet av direktiv inom EU, som vid svensk lagstiftning och när myndighetsföreskrifter eller allmänna råd tas fram. Många gånger finns både kunskap och erfarenheter såväl från området som hur problem kan lösas i den praktiska verkligheten ute på företagen.

Men inte bara reglerna som sådana ställer till problem. Utformningen får också konsekvenser för tillämpningen. En omständighet som ofta leder till praktiska problem, särskilt för små företag, är miljölagstiftningens och framför allt miljöbalkens utgångspunkt att myndigheter och verksamhetsutövare ska vara motparter i en process. Detta leder till att myndigheter tolkar in en onödig motsatsställning och avstår från att ge service eller hjälp. Med en inte lika hård betoning på och tolkning av partsförhållandet skulle målsättningen med lagstiftningen – att nå en bättre miljö – kunna uppfyllas lättare.

En annan omständighet som försvårar tillämpningen är bristen på tillsynsvägledning. Det saknas idag en sammanhållande organisation av tillsynen. Det kan inte begäras att de regionala myndigheterna ska kunna ta den rollen och de statliga myndigheterna har inte heller klarat att samordna sig i detta avseende. Genom att lagstiftningen är

svår att hantera och då en övergripande styrning saknas blir samma situation inte bedömd på samma sätt av olika myndigheter, vilket resulterar i en rättsosäkerhet. Detta gör sig gällande även inom tillståndshanteringen. Tillämpningen av lagstiftningen saknar därmed den förutsebarhet som kan krävas.

Bristen på enhetliga bedömningar i den regionala organisationen återkommer i tillståndsprocessen som i övrigt behandlas nedan. Detta får till konsekvens att vissa företag vill få sin verksamhet klassificerad på ett sådant sätt att tillståndsprövningen sker i miljödomstol. Allt för att undvika den regionala prövningsorganisationen.

Dessa problem kan naturligtvis lösas på olika sätt men visar att den nuvarande organisationen inte är tillfredsställande.

## Tillståndshantering

- Harmonisera lagstiftningen med IPPC-direktivet
- Öka möjligheterna till ändringstillstånd
- Harmonisera lagstiftningen med MKB-direktivet
- Stärk tillståndsprocessen genom exempelvis obligatorisk kompletteringsrunda

Det har redan framhållits att investeringar behövs för en hållbar utveckling. För att investeringar ska komma tillstånd måste tillståndsprocessen vara effektiv så att den inte hindrar företag att utvecklas. Idag har vi en onödigt krånglig tillståndsprocess som ställer krav på verksamheter och åtgärder utan att skilja på om påverkan på miljön är väsentlig eller inte. Resurser används därmed inte effektivt och leder till en suboptimering.

### **Tillståndskrav och ändring av tillstånd**

Idag krävs tillstånd för verksamheter som inte omfattas av det s.k. IPPC-direktivet. Detta är många gånger onödigt och stjäl resurser från annat där det skulle behövas bättre, t.ex. tillsynen. En närmare harmonisering av svensk lagstiftning till IPPC-direktivet borde därför vara en naturlig utgångspunkt för ett förenklingsarbete. De väntade förändringarna i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som avgör vilka verksamheter som ska tillståndsprövas kan vara ett första steg.

Genom den s.k. effektiviseringspropositionen infördes starkt kringgärdade möjligheter för begränsade prövningar av mindre ändringar och produktionsökningar. Möjligheten har använts i ytterst få fall eftersom det är mycket svårt att på förhand avgöra om ett ändringstillstånd kommer att kunna meddelas och då det inte heller är tydligt hur ramen för en sådan prövning skall fastställas.

Det finns ett mycket stort behov av att kunna ändra tillstånd på ett effektivare sätt. Många företag vittnar om hur de skulle kunna öka produktionen med ytterst liten eller ingen påverkan. Förhållandet idag är starkt hämmande för konkurrenskraften.

## Miljökonsekvensbeskrivningar

De förändringar av regleringen av MKB som genomfördes genom effektiviseringspropositionen går i rätt riktning men är alltför begränsade. För de verksamhets- och anläggningstyper där kraven bör finnas kvar finns också möjligheter att genom processuella ändringar snabba upp hanteringen ytterligare. Det finns enligt vår bedömning alltså utrymme för betydande förbättringar.

En grundläggande utgångspunkt är att kraven på MKB fullt ut harmoniseras med EU:s MKB-direktiv och att man på så sätt klargör skillnaden mellan verksamheter och ändringar som har ”betydande negativ miljöpåverkan” och övriga. I Sverige genomförs årligen dramatiskt fler MKB än i motsvarande länder i EU utan att någon egentlig nytta kan påvisas.

## Tillståndsprocessen

Men även inom ramen för själva processen finns möjligheter att starkt förenkla förfarandet för de fall där MKB behövs. Det kan vara att såsom Miljöbalkskommittén föreslog införa en obligatorisk kompletteringsrunda i A-ärenden. Även tidsgränser kan vara ett sätt att snabba på processen.

## Något om genomförande av internationella rättsakter

- Avstå från överimplementering och utred i vilken utsträckning redan genomförda överimplementeringar kan avskaffas
- Låt genomförandet av nya bindande EU krav för tillståndsprövande verksamheter anmälningsskyldigt

Det finns ett starkt behov av en bättre harmonisering med EU:s regler på miljöområdet. Svenska företag lever på en internationell marknad där EU är den i särklass viktigaste marknaden. Inte sällan vill man vid genomförandet av direktiv och andra internationella rättsakter gå längre i kraven i Sverige än vad som krävs. Det kan självklart finnas skäl för detta men ofta görs detta slentrianmässigt och utan att beakta konsekvenserna. I många fall leder de extra kraven endast till marginella miljöförbättringar samtidigt som kostnaderna för företagen kan bli mycket höga. Därmed försämras konkurrenskraften och i förlängningen möjligheterna att avsätta resurser för investeringar som kan leda till reella miljöförbättringar.

När det gäller EU:s lagstiftning tillkommer dessutom ytterligare en aspekt. EU utfärdar allt oftare bindande krav (normalt i form av förordningar) som ska uppfyllas av bl.a. verksamheter som redan har tillstånd enligt miljöbalken. Emellertid händer det inte sällan att tillståndet eller villkoren måste omprövas när kraven ska genomföras. Detta ter sig ytterst märkligt och prövningen är enbart ett byråkratiskt hinder som stjäl tid från såväl myndigheter som verksamhetsutövare. Ändringar som krävs för att uppfylla direkt bindande EU-krav borde därför normalt kunna genomföras efter en anmälan till tillsynsmyndigheten.

## Tillsyn, rapportering m.m.

- Samordna tillsynen
- Koordinera kraven från olika tillsynsmyndigheter
- Se över tillsynsavgiftssystemet så att t.ex. ”skötsamma” verksamhetsutövare premieras
- Inför skyldighet för myndigheter att påminna företag om t.ex. förnyelser av tillstånd
- Inför skyldighet för myndigheterna att kunna lämna instruktioner och förklaringar kring hur handläggningen av ett ärende går till och vilka krav som ställs

Inte sällan tas tillsyn och rapporteringskrav upp som problem för företagen. Detta framgår också av Nuteks rapport om kostnader för miljölagstiftningen. Här skiljer det sig ofta från bransch till bransch vilka områden och vilka typer av krav som kan vara betungande men några generella iakttagelser kan göras. I övrigt hänvisas till branschernas erfarenheter och förslag.

Många gånger kan en enskild handläggare och en verksamhetsutövare ha en förtroendefull relation men båda parter upplever att lagstiftningen ställer hinder i vägen för ett effektivt samarbete. Inte sällan identifierar de samma problem. Ett sådant exempel är bristen på tillsynsvägledning som berördes inledningsvis. En enhetlig metod för riskbaserad tillsyn gentemot miljöfarliga verksamheter har också framförts som något positivt.

Beträffande tillsynen framhålls från företagen att det borde ske en samordning. Inte bara ur aspekten att tillsynsbesök borde ske samtidigt eftersom det kan vara mycket resurskrävande att ta emot flera tillsynsbesök för att inspektera samma sak ur olika perspektiv. Även en koordinering av krav efterfrågas eftersom olika myndigheter kan ställa närmast oförenliga krav på samma sak. Detta förhållande gör sig också gällande vid tillståndsansökningar.

För små och medelstora verksamhetsutövare ter sig systemet med årliga tillsynsavgifter – trots att någon tillsyn kanske inte ägt rum på flera år – som ytterst märkligt. Man förundras också över att avgifterna sätts till samma belopp oavsett om verksamhetsutövaren har fullständig kontroll och sköter sin rapportering exemplariskt eller om ett stort arbete måste utföras av inspektören. Ett bättre utformat avgiftssystem med premier för ”skötsamma” företag förs ofta fram som förslag på förbättringar.

Tillsynsmyndigheternas bristande resurser resulterar i en eftersatt service, vilket ofta påtalas. Exempler är många och här berörs endast några.

Användandet av elektroniska system förefaller ofta eftersatt och inte minst små företag förvånas över att de inte kan få automatgenererade påminnelser via mail om att t.ex. rapporter ska lämnas eller tillstånd sökas.

På samma sätt förundras man över att det sällan finns beskrivningar på Internet eller i broschyrer över hur ett ärende ska hanteras eller vilka krav som kommer att ställas. Ofta är det också svårt att få muntliga besked i saken. Detta är ett stort praktiskt problem, särskilt för små företag.

## Avfallshantering

Ett ständigt återkommande problemområde är avfallshantering. Idag motverkar lagstiftningen många gånger en effektiv resursanvändning och har snarare en negativ miljöpåverkan genom bestämmelserna om avfall. Myndigheterna är exempelvis överdrivet restriktiva när det gäller användningen av restprodukter.

Ett annat exempel på problem är de nationella reglerna för kvicksilverförvar som inte bara går utöver vad EU kräver utan dessutom kan strida mot EU:s regler.

Svenskt Näringsliv och branschorganisationerna kommer att återkomma i frågan.

## Förorenad mark

Ett annat område där lagstiftningen tveklöst behöver ses över är bestämmelserna om förorenad mark. Lagstiftningen och tillämpningen leder till att snart sagt mer resurser läggs på utredningar än på själva saneringarna.

Svenskt Näringsliv och branschorganisationerna kommer att återkomma i frågan.

Med vänlig hälsning

Nicklas Skår