

Fem års erfarenheter av miljöbalken

Nicklas Skår

April 2005



Förord

Miljöbalken ligger i stöpsleven. Sedan balken trädde i kraft 1999 har en rad förändringar genomförts. En av de mer efterlängtade förändringarna har varit en förenkling av prövningen. Regeringen har nu äntligen lämnat propositionen 2004/05:129 En effektivare miljöprövning till riksdagen.

Denna rapport är en bearbetning och uppdatering av den rapport som vi presenterade på ett SPN-seminarium i riksdagen i december 2004. Vi har bland annat lagt till aktuell information om regeringens proposition samt en redovisning av det pågående arbetet med miljöbalken.

När miljöbalken trädde i kraft för fem år sedan fanns stora förhoppningar. Många hoppades att Sverige skulle få en tydlig, skarp och effektiv miljölagstiftning. Företagen hoppades att miljöbalken skulle kunna bli ett bra stöd i deras miljöarbete. Denna rapport summerar näringslivets erfarenheter. Vi är tyvärr tvungna att måla en ganska dyster bild.

Istället för tydlighet, så fick vi en miljölagstiftning som är i det närmaste omöjlig att överblicka.

I rapporten visar vi att 84 procent av landets miljöskyddsinspektörer anser att miljölagstiftningen är omöjlig att överblicka. 80 procent av inspektörerna anser att ett småföretag måste ha konsulthjälp för att klara av miljöbalken.

Istället för effektivitet, så fick vi miljölagstiftning med en otymplig och kostsam byråkrati.

I rapporten visar vi att företagen lägger ned stora summor på att följa miljöbalken och att byråkratin tar tid från såväl företag som myndigheter i strävandet mot en bättre miljö. Miljöskyddsinspektörer och miljöåklagare tvingas lägga ned tid och kraft på administrativa förseelser som inte på något sätt drabbar miljön negativt. Företagen känner förtvivlan över att inte kunna överblicka vilka regler som gäller.

Istället för skärpa, fick vi en miljölagstiftning som är svårtolkad.

I rapporten pekar vi på de extremt långa handläggningstiderna i miljöärenden. I värsta fall kan det ta mer än sex år innan prövningen är avklarad. Viktiga investeringar försenas eller uteblir. Sverige har för närvarande den lägsta investeringsnivån inom EU. **Om vi hade haft samma investeringskvot som dessa länder hade vi kunnat investera minst 100 miljarder kronor ytterligare i mer miljövänlig teknik varje år i Sverige!**

I den aktuella propositionen understryker regeringen att miljöprövningen måste effektiviseras genom att den blir snabbare och enklare. Vi välkomnar förslagen till förbättringar eftersom de innebär ett steg i rätt riktning. Det finns dock fortfarande behov av ytterligare förenklingar och tydligare reglering. Vi kommer att bevaka hur tidsåtgången och praxisbildningen utvecklas för att säkerställa att handläggningstiderna verkligen kortas. För riksdagen finns också en uppgift att följa; att regeringen under 2008 utvärderar om förslagen lett till en effektivare prövning.

Rapporten är skriven av Nicklas Skår, nicklas.skar@svensktnaringsliv.se, ansvarig för miljö-
rättsliga frågor på Svenskt Näringsliv. Mer information kan Du hitta på
www.svensktnaringsliv.se

Stockholm i april 2005

Ingela Bendrot

ingela.bendrot@svensktnaringsliv.se

Innehåll

Förord	1
1. Sammanfattning.....	4
2. Inledning.....	5
3. Företagen och miljön	6
3.1 BILDEN OCH VERKLIGHETEN	6
3.2 VARFÖR VIDTAR FÖRETAGEN MILJÖÅTGÄRDER?.....	6
4. Investeringarna i Sverige	9
5. En miljölagstiftning för god miljö?	10
5.1 MILJÖBALKEN OCH FÖRETAGENS ENGAGEMANG I MILJÖFRÅGORNA	10
5.2 FÖRETAGENS ERFARENHETER	10
5.3 LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER FÖRSVÄRAR INVESTERINGAR – SÄRSKILT FÖR SMÅ FÖRETAG	11
5.4 DE LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDERNÄ – EN JÄMFÖRANDE STUDIE	11
5.4.1 NY VERKSAMHET – OACCEPTABELT LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER	12
5.4.2 PRODUKTIONSÄNDRING – PÅBYGGNADSTILLSTÄND – OACCEPTABELT LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER	13
5.5 VAD KOSTAR BYRÅKRATIN FÖRETAGEN?	13
5.5.1 UNDERSÖKNINGEN AV FÖRETAGENS KOSTNADER.....	14
5.5.2 RESULTATEN - FÖRETAGEN LÄGGER 53 MILJARDER PER ÅR PÅ MILJÖADMINISTRATION	14
5.6 BYRÅKRATIN ÖVERLASTAR HELA SYSTEMET	15
6. Möjligheter till förbättringar	16
6.1 DET PÅGÅENDE ARBETET MED MILJÖLAGSTIFTNINGEN	16
6.2 EN EFFEKTIVARE MILJÖPRÖVNING	17
6.2.1 MILJÖBALKSKOMMITTENS FÖRSLAG	17
6.2.2 NÄRINGSLIVETS SYN	17
6.3 ALTERNATIV FÖR MILJÖBALKENS PRÖVNINGSGRANISATION	18
6.3.1 MILJÖBALKSKOMMITTENS FÖRSLAG	18
6.3.2 NÄRINGSLIVETS SYN	18
6.4 MILJÖFÄRLIG VERKSAMHET.....	19
6.4.1 NATURVÄRDSVERKETS RAPPORT - ATT PRÖVA ELLER INTE PRÖVA	19
6.4.2 NÄRINGSLIVETS SYN	20

7. Regeringens proposition och det vidare arbetet.....	21
7.1 EN PROPOSITION OM EFFEKTIVARE MILJÖPRÖVNING	21
7.2. VAD MER KUNDE HA GJORTS?.....	21
7.3 PRÖVNINGSORGANISATIONEN.....	22
8. Mål och kontraproduktiva medel	23
8.1 VI HAR ETT GEMENSAMT MÅL	23
8.2 SVENSKT NÄRINGSLIVS PUNKTER FÖR EN BÄTTRE MILJÖLAGSTIFTNING	23
Vill Du veta mer?.....	24
Lästips	24

1. Sammanfattning

Trots en kraftigt förbättrad miljösituation de senaste 30 åren brottas vi fortfarande med en rad miljöproblem som till exempel artutarmning, växthuseffekten och övergödning.

Företagens roll i miljöarbetet är mycket viktig och svenska företag är och har under lång tid varit engagerade i miljöfrågorna. En studie gjord av Nutek 2003 visade att den främsta drivkraften i företagens miljöarbete är det egna engagemanget.

De miljövinster vi uppnått beror också ytterst på den snabba teknologiska omvandlingen av näringslivet som ägt rum de senaste decennierna. I denna rapport visar vi dessvärre att den lagstiftning som ska värna miljön är för krånglig och att investeringarna i Sverige minskar. Investeringar som skulle ge en bättre miljö senareläggs eller uteblir helt.

Den svenska investeringskvoten har legat tre till fem procentenheter lägre än i EU de senaste tio åren. I våra nordiska grannländer Danmark och Finland ligger kvoten ganska nära det europeiska genomsnittet, åtminstone under de senaste sex till sju åren. Den lägre investeringskvoten innebär att Sverige går miste om investeringar motsvarande 100 miljarder (100 000 000 000) kronor årligen.

En undersökning om miljöskyddsinspektörernas syn på miljölagstiftningen visade att hela 84 procent av miljöskyddsinspektörerna uppger att det är svårt att överblicka alla de regler som finns på miljöområdet. På motsvarande sätt uppger 70 procent av inspektörerna att de långa handläggningstiderna i tillståndsärenden gör det svårt för företagen att investera. Vidare uppfattar 80 procent av miljöskyddsinspektörerna att småföretagare behöver konsult hjälp för att kunna veta vad som gäller.

I en annan undersökning lät vi en internationell konsultbyrå konstruera fyra tänkta fall och därefter på plats i Finland och England uppskatta tidsåtgången för att få ett tillstånd prövat ända till sista instans. Jämförelser gjordes därefter med hur lång tid motsvarande fall skulle ta i Sverige. Först undersöktes skillnaderna i handläggningstider för att söka ett nytt tillstånd. Här visade sig skillnaderna i tider kunna överstiga ett år. Därefter undersöktes skillnaderna att förändra ett befintligt tillstånd. Där konstaterades att det är fråga om mycket stora skillnader i tidsåtgången – mellan 0 och 6 år.

Slutligen lät vi undersöka vad det kostar ett normalt företag som klassats enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet att leva efter miljöbalken. Vår undersökning visade att företagen i undersökningen använde motsvarande 1,11 procent av sin omsättning till att följa krav i miljöbalken samt att de största kostnadsposterna är personal- och konsultkostnader som tillsammans utgör drygt hälften av kostnaderna. Om alla företag som klassificerats som miljöfarliga enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet har en snittkostnad om 1,11 procent innebär det att företagens kostnader motsvarar ungefär 53 miljarder kronor per år.

2. Inledning

Medvetenheten om de miljöproblem vi står inför har ökat allt sedan mitten av 1900-talet. Miljösituationen i Sverige har också förbättrats avsevärt de senaste 30 åren. Detta beror inte minst på det framgångsrika samspel som funnits mellan forskningen, den allmänna opinionen, politiska beslutsfattare, intresseorganisationer och företag.

Därmed skulle man kunna tro att allt är frid och fröjd. Emellertid brottas vi fortfarande med en rad miljöproblem; artutarmning, växthuseffekten och övergödning bara för att nämna några kända miljöhot. Det internationella miljösamarbetet har intensifierats, särskilt när det gäller växthuseffekten. På politisk nivå arbetar man globalt genom Kyoto-protokollet från 1997 där de i-länder som undertecknat avtalet åtagit sig att minska sina växthuspåverkande utsläpp med 5,2 procent till 2008-2012 jämfört med 1990 års nivå.

Företagens roll i miljöarbetet är mycket viktigt och svenska företag är och har under lång tid varit engagerade i miljöfrågorna. Detta hänger bland annat samman med att Sverige, som är mycket beroende av handel med omvärlden, har företag som tvingats lära sig och blivit väldigt duktiga på att snabbt uppfatta och tolka förändringar i opinion och marknadskrav. Svenska företag har helt enkelt tidigare än många andra reagerat på miljöopinionen.

De miljövinster vi uppnått beror ytterst på den snabba teknologiska omvandlingen av näringslivet som ägt rum de senaste decennierna. Ny mer effektiv teknik har ersatt äldre och mer resursslösande, samtidigt som skadliga ämnen har ersatts av mer miljövänliga. Idag konkurrerar företagen med varandra när det gäller bättre miljöprestanda vilket ger snabba effekter. Samtidigt är det viktigt att framhålla att företagen många gånger har ekonomisk nytta av sitt miljöarbete genom mer effektiv och energisnål verksamhet.

Under de senaste 15 åren har det skett en i det närmaste explosionsartad utveckling av företagens miljöarbete. En viktig milstolpe var FN:s stora konferens om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992. Många näringslivsföreträdare samlades i Rio de Janeiro för att ta del av världssamfundets kraftsamling för miljö och utveckling och de stärktes i sin uppfattning om att näringslivet spelar en avgörande roll i arbetet för en bättre miljö.

Idag arbetar många företag inom det svenska näringslivet med miljöledningssystem, miljörapporteringar, grön produktutveckling, miljödeklarationer, etiska placeringar och miljöanpassade inköp. 1992 var detta i stort sett okända begrepp. Utvecklingen har varit snabb och har också gett många goda resultat.

Det finns inget motsatsförhållande mellan företagens utveckling, tillväxt och god miljö. Tvärtom är det viktigt att företagens utveckling mot nya miljömässigt bättre lösningar uppmuntras. I denna rapport visar vi dessvärre att miljöbalkens system är för krångligt och att investeringarna i Sverige minskar. Investeringar som skulle ge en bättre miljö senareläggs eller uteblir helt.

Vi kan behålla våra miljömål oförändrade samtidigt som vi förenklar miljölagstiftningen och därmed ger ökade möjligheter för investeringar i miljömässigt bättre teknik.

3. Företagen och miljön

3.1 BILDEN OCH VERKLIGHETEN

Fortfarande utmålas företagen av vissa aktörer som miljöförstörande skurkar utan samvete och intresse för miljön. Varje förändring av lagstiftning som föreslås av näringslivet uppfattas som ett hot och framställs gärna som försök att få fördelar på miljöns bekostnad.

Under 1960- och 70-talen förstod få – inte heller företagen – vilka stora miljömässiga utmaningar som världen stod inför. I västvärlden har vi nu kraftigt minskat utsläppen från olika punktkällor, samtidigt som miljöproblematiken blivit allt mer komplex. De rykande skorstenarna och illaluktande avloppen vid fabrikerna har försvunnit och miljöproblemen är nu i ökande grad kopplade till vår livsstil.

Ser man till utvecklingen av industrins utsläpp de senaste 30 åren finner man dramatiska förändringar till det bättre.

Exemplen är många. Här redovisas endast två av dem. Sedan 1960- och 70-talen kan man se dramatiskt minskade svavelutsläpp från massa- och pappersbruk, samtidigt som utsläppen av lösta organiska ämnen (COD) minskat med 80 procent.

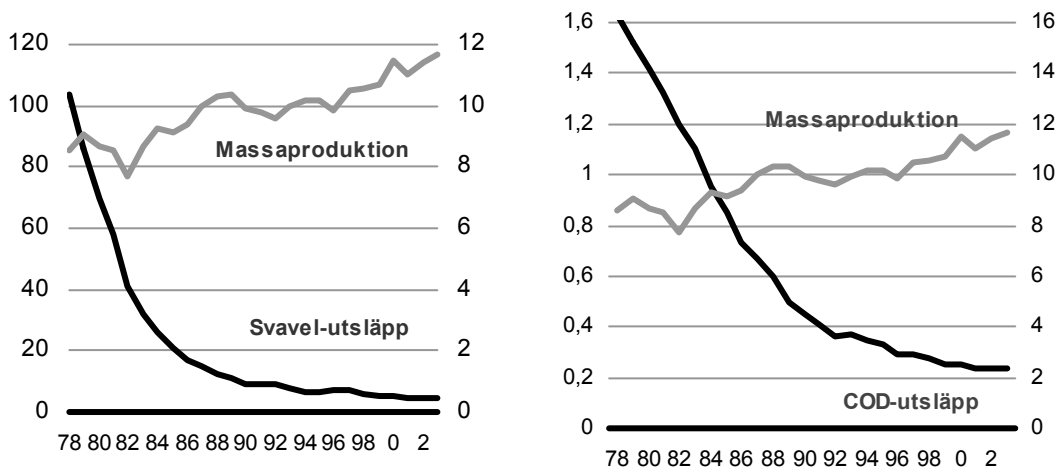


Bild 1. Diagram över utvecklingen av massaproduktion och utsläpp av svavel och lösta organiska ämnen.

Källa: Skogsindustrierna

Orsaken till dessa minskade utsläpp är ny mer effektiv teknik. Mångmiljardinvesteringar i fabrikerna har gett ny teknik som i sin tur var mer effektiv på att reducera utsläppen.

3.2 VARFÖR VIDTAR FÖRETAGEN MILJÖÅTGÄRDER?

År 2003 genomförde Nutek en undersökning om små företags motiv för sitt miljöarbete. Resultaten förvånade nog många. Det var inte de ekonomiska vinsterna eller lagstiftningen som var den drivande faktorn. Istället framhöll företagen det egna engagemanget som den viktigaste drivkraften för sitt miljöarbete. Först på femte plats kom tvingande lagstiftning och på sjunde plats kommande lagstiftning.

Orsaken till att de ser ut så idag är kanske inte så konstig. Företagare är ju ingen avgränsad del av samhället i övrigt. De är inte bara företagare utan också privatpersoner, småbarnsföräldrar eller engagerade i föreningslivet. De värderingar av och intressen för miljöfrågan som finns i samhället återfinns därför också hos företagen. I det senaste numret av Svenska Naturskyddsföreningens tidning Sveriges Natur, nr 5 2004, noterar man också detta och uttalar att ”i de granskningar ... som Sveriges Natur genomfört sedan 2001 märks trots allt ett ökande intresse för [miljö]frågan”.

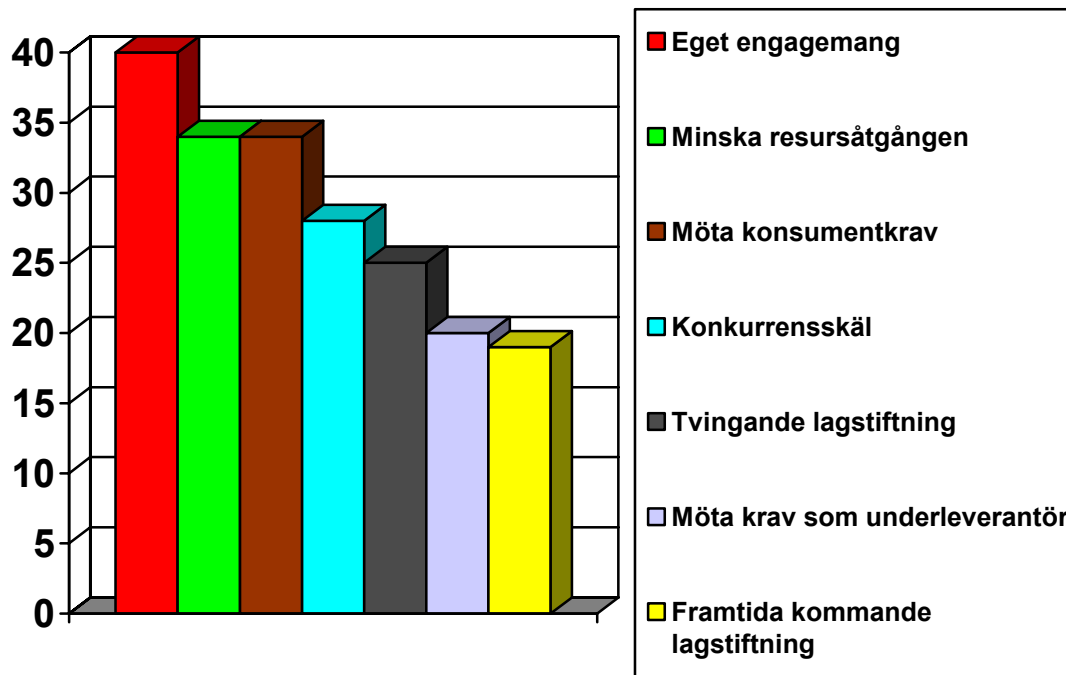


Bild 2. Småföretagens drivkrafter för miljöarbetet.
Källa: Miljöarbete i småföretag - en ren vinst, Nutek 2003

Naturligtvis finns det även starka ekonomiska incitament för denna utveckling. Detta är emellertid inte heller en dålig orsak. Som Nutek:s studie visar är bland annat minskad resursåtgång ett viktigt skäl. Detta gynnar direkt miljön på flera sätt.

Resurseffektivisering ger inte bara vinster för företagen utan även för miljön eftersom effektiviseringen innebär att man kan producera ”mer för mindre”.

Exemplen på denna utveckling är många. Här ska endast nämnas att man från samma mängd ved får ut 50 procent fler mjölkkartonger idag jämfört med 1960. Trots ökad produktion minskar alltså resursåtgången och energianvändningen.

Antal förp/enhet ved

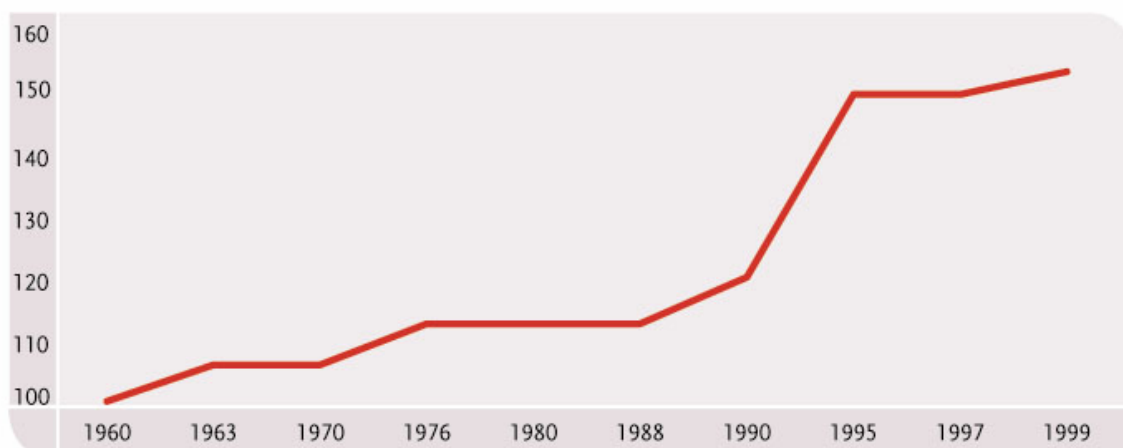


Bild 3. Ökad produktion med samma mängd material. Fler mjölkkartonger med samma mängd ved.

Källa: Stora Enso

På motsvarande sätt har vi fått betydligt mer energisnåla kylar och frysar idag jämfört med 1970.

Procent

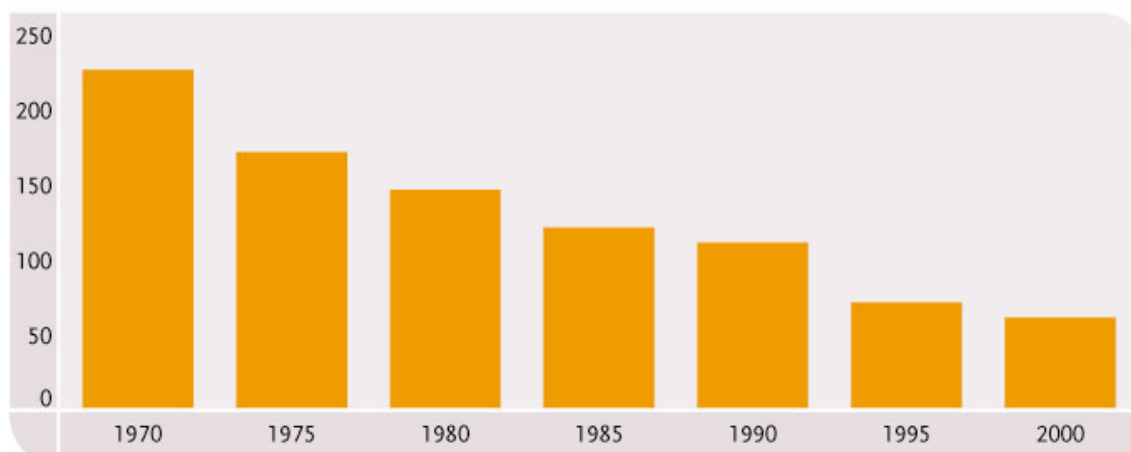


Bild 4. Ökad energieffektivitet genom energisnåla kylar och frysar.

Källa: Electrolux

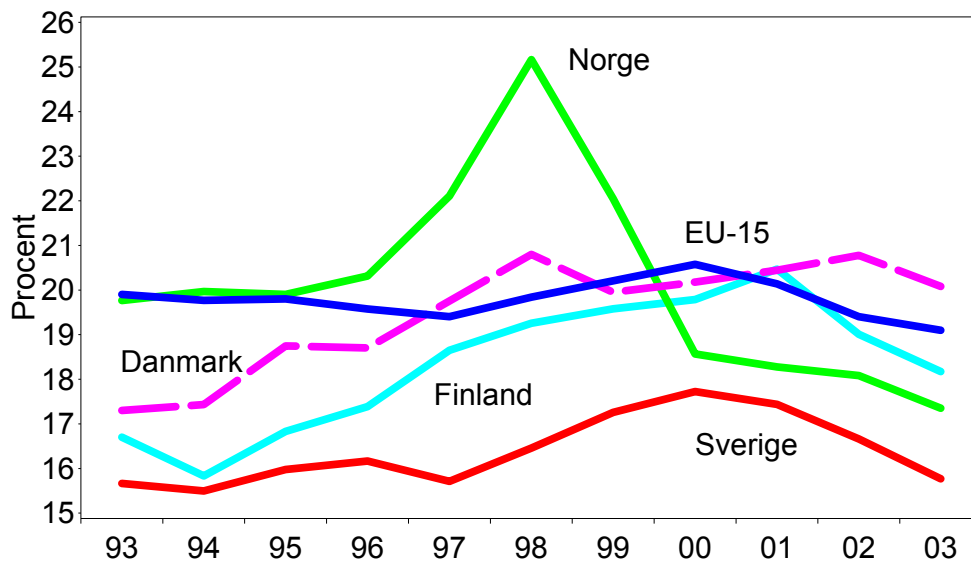
Denna kombination av eget intresse och ekonomiska drivkrafter är något som samhället måste ta tillvara och uppmuntra.

4. Investeringarna i Sverige

Investeringarna i ny teknik har en avgörande betydelse för om vi ska få några betydande miljöförbättringar i Sverige. Moderna industrianläggningar är renare än gamla och de producerar ofta miljömässigt bättre produkter. Hur ser det då ut med investeringarna i Sverige?

Den svenska bruttonationalprodukten, BNP, uppgick till 2 438 miljarder kronor år 2003. Investeringarna uppgick samma år totalt i ekonomin till 385 miljarder kronor, vilket betyder att investeringskvoten var ungefär 16 procent.

En intressant fråga är om denna kvot är hög eller låg och om den skulle kunna se annorlunda ut. Vi har jämfört investeringskvoten i EU och de övriga nordiska länderna med Sverige under de senaste åren. Resultatet är nedslående.



Source: EcoWin

Bild 5. Investeringskvoten i EU och de nordiska länderna 1993-2002.

I undersökningen *"Miljölagstiftningens samhällsekonomiska konsekvenser"* fann vi att den svenska investeringskvoten har legat 3-5 procentenheter lägre än i EU de senaste tio åren. I våra nordiska grannländer Danmark och Finland ligger kvoten ganska nära det europeiska genomsnittet, åtminstone under de senaste 6-7 åren. I Norge påverkas kvoten av den omfattande oljeverksamheten och varierar kraftigt mellan åren. Norges situation är därför inte riktigt representativ i det här perspektivet.

Den lägre investeringskvoten innebär att Sverige går miste om investeringar motsvarande 100 miljarder (100 000 000 000) kronor årligen.

Investeringarna är inte på den nivå de borde vara på. Detta drabbar miljön men leder även till produktions- och sysselsättningsbortfall som i sin tur kan leda till minskade investeringar. Vi riskerar med andra ord att hamna i en negativ spiral.

5. En miljölagstiftning för god miljö?

5.1 MILJÖBALKEN OCH FÖRETAGENS ENGAGEMANG I MILJÖFRÅGORNA

Utan tvekan har vår miljölagstiftning bidragit till den goda utvecklingen på miljöområdet. Genom att sätta ramar och gemensamma spelregler bidrar den till en hållbar utveckling. Men dess kanske viktigaste betydelse har varit påverkan på våra attityder till miljön och vikten av miljöarbetet.

Som vi har redogjort för ovan är engagemanget i miljöfrågorna hos företagen stort. Det kan säkert också bli än bättre, liksom hos alla andra i samhället i fråga om ansvar för vår gemensamma framtid. Det förutsätter emellertid att de positiva processerna understöds av lagstiftare och myndigheter.

Dessvärre finns en risk för att den goda påverkan som lagstiftningen haft på miljötillståndet fram till miljöbalkens tillkomst, eroderas genom regler som motverkar investeringar, utan att de medför någon eller endast obetydlig miljönytta. Miljöbalken har allt mer kommit att framstå som ett regelverk som motverkar sina egna syften och som lägger byråkratiska bördor utan nytta för miljön på företagen. Denna slutsats kanske kan uppfattas som orättvis i vissa delar, men tyvärr riskerar denna bild att minska respekten för lagen och dess syften.

5.2 FÖRETAGENS ERFARENHETER

Ända sedan miljöbalkens tillkomst 1999 har vi fått klagomål från företagen på att miljöbalken inte fungerar. Företagen har bland annat klagat på de långa handläggningstiderna och på regelverkets krångliga utformning. Företagen upplever att hanteringen av reglerna – alltså inte kraven i dessa – är för krånglig, att den tar för lång tid att hantera och att det kostar onödigt mycket pengar.

Företagens synpunkter på miljöbalken och dess tillämpning– några exempel:

- ”- Det är svårt att veta vad som gäller”
- ”- Handläggningen tar orimligt lång tid”
- ”- Kommunerna och länsstyrelsen har i vissa fall bristande kompetens”
- ”- Motstridiga besked från olika myndigheter”
- ”- Bristande resurser hos myndigheterna”
- ”- Vi måste anlita konsulter för att veta vad som gäller”
- ”- Vi möts av misstro, istället för tilltro”
- ”- Bristande information och service från kommunerna”

Eftersom många företag hävdar att det är svårt att få bra och användbar information från kommunerna när det gäller miljöbalken har vi låtit göra en stickprovsundersökning av hur många kommuner som på något sätt informerar om miljöbalken på sin hemsida. Undersökningen, som gjordes i 25 kommuner i Västra Götaland, visar att endast 24 procent av de undersökta kommunerna informerar om miljöbalken. Av de 25 undersökta kommunerna var det bara sex kommuner som hade information om miljöbalken på sina hemsidor! Företag arbetar generellt sett aktivt med miljöfrågorna och det är därför viktigt att de snabbt och enkelt kan finna information om miljölagstiftningen.

En undersökning bland små och medelstora företag visar att 80 procent anser att det är svårt att överblicka alla regler på miljöområdet och 75 procent anser att de måste ha konsulthjälp för att veta vad som gäller.

Denna bild möts ofta av argument om att den är felaktig och att företagens egentliga klagomål rör kraven i lagen och inte byråkratin. Vi bestämde oss därför att fråga en grupp personer som i sin dagliga verksamhet har att hantera miljöbalkens regler hur de såg på saken – landets miljöskyddsinspektörer. De ska ju vara experter på att hantera miljöbalken och ska kunna granska företagens verksamhet ur ett miljöbalksperspektiv.

Resultatet överraskade även oss!

5.3 LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER FÖRSVARAR INVESTERINGAR – SÄRSKILT FÖR SMÅ FÖRETAG

I undersökningen *”50 miljöskyddsinspektörers erfarenhet av miljöbalken”* lät vi djupintervjua miljöskyddsinspektörer i 50 av Sveriges kommuner. För att få en god representativitet valdes minst två kommuner i varje län och därutöver antingen fler kommuner eller så stora kommuner som möjligt i de mest urbana områdena. Genom detta täcks åtminstone en större stad i varje län. I övrigt består urvalet av en blandning av stora och små kommuner och större och mindre städer.

Inspektörerna anser att miljöbalken medfört ett uppsving för miljöfrågorna, något som upplevs som uppfriskande och motiverande. Samtidigt upplever de stora skillnader mellan intentionerna i miljöbalken och tillämpningen i praktiken. Flera inspektörer anger att de uppfattar balken som ett hastverk.

Hela 84 procent av miljöskyddsinspektörerna uppger att det är svårt att överblicka alla de regler som finns på miljöområdet. På motsvarande sätt uppger 70 procent av inspektörerna att de långa handläggningstiderna i tillståndsärenden gör det svårt för företagen att investera. Här framhålls att det är skillnad mellan stora och små företag och att det särskilt är de mindre företagen som får svårt att investera på grund av de långa handläggningstiderna. Vidare uppfattar 80 procent av miljöskyddsinspektörerna att småföretagare behöver konsulthjälp för att kunna veta vad som gäller. Samtidigt påpekade inspektörerna att även konsulterna ofta är okunniga, vilket sätter småföretagen i en mycket svår situation.

Den uppenbara slutsats man kan dra är att företagen och miljöskyddsinspektörerna har samma uppfattning i avgörande frågor. Det är krångligt och miljöbalken medför att det är svårt för företagen – inte minst småföretag – att investera.

5.4 DE LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDERNÄ – EN JÄMFÖRANDE STUDIE

Avsnitt 4.2 och 4.3 bygger på intervjuer och redogör för den upplevda situationen hos dem som tillfrågats. Detta äger relevans, särskilt när det gäller reglernas utformning och hantering till vilket vi återkommer nedan. När det gäller handläggningstidernas längd är det emellertid befogat att ställa sig frågan om den upplevda situationen stämmer överens med verkligheten. För att kunna relatera tidsåtgången bör man dessutom jämföra den med tidsåtgången i andra länder för att kunna dra någon slutsats om den är lång eller kort.

Vi lät en internationell konsultbyrå konstruera fyra tänkta fall och därefter uppskatta tidsåtgången för att få ett tillstånd prövat ända till sista instans. I uppdraget låg att ta hänsyn till eventuella skillnader i lagstiftningen som skulle kunna påverka tidsåtgången. I de valda fallen fanns inga sådana förklaringar. Bedömningen gjordes både av en teknisk konsult och av en jurist. Samma typfall undersöktes på samma sätt i tre länder, Sverige, Finland och England. Vi kunde konstatera att den tekniske konsultens och juristens bedömning av tiden överensstämde i alla tre länderna.

Den tid som respektive ärende har bedömts ta i de olika länderna är uppskattningar för ett normalt ärende. Det kommer dock alltid att finnas skillnader i de enskilda fallen som kan förklara avvikelser både i förlängande och förkortande riktning.

5.4.1 NY VERKSAMHET – OACCEPTABELT LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER

I det första fallet lät vi undersöka hur lång tid det skulle ta för att få ett tillstånd att anlägga ett sågverk respektive en ytbehandlingsanläggning i de tre länderna.

I Sverige uppskattades processen ta mellan elva månader och ett och ett halvt år för att få ett beslut i första instans. Med överklaganden kan processen ta fyra år. Miljöbalkskommittén har också genomfört undersökningar baserat på statistiska uppgifter av hur lång tid ett ärende beräknas ta fram till beslut i första instans. Eftersom jämförelseobjektet inte är detsamma skiljer sig tiderna men kan ändå vara värda att notera. Kommittén fann att det kan ta mellan ett och ett halvt till två och ett halvt år för ett så kallat A-ärende.

I Finland uppskattades processen ta sju till nio månader för att få ett beslut i första instans. Med överklaganden kan processen ta två och ett halvt år. Miljöbalkskommittén fann på motsvarande sätt att tiden i Finland uppgår till mellan tio månader och ett och ett halvt år för beslut i första instans.

I England uppskattades processen ta sju till åtta månader för att få ett beslut i första instans. Överklagandet sker till regeringen men någon uppgift om tidsåtgången för detta förfarande fanns inte att få eftersom uppgiftslämnarna bedömde den som helt ointressant. Det är oklart varför men beror sannolikt på att överklaganden är ovanliga. Miljöbalkskommittén undersökte inte tidsåtgången i England.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det är markanta skillnader i tidsåtgången för att få ett nytt tillstånd och att detta accentueras om ärendet överklagas.

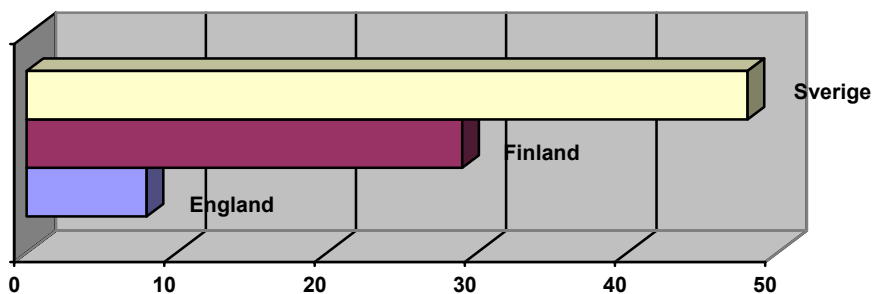


Bild 6. Jämförelse av handläggningstiderna i månader för ny verksamhet

5.4.2 PRODUKTIONSÄNDRING – PÅBYGGNADSTILLSTÅND – OACCEPTABELT LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER

I det andra fallet lät vi undersöka hur lång tid det skulle ta för att få ett tillstånd att ändra sin produktion i en massafabrik och i en mekanisk verkstad i de tre länderna.

I Sverige uppskattades processen ta ett och ett halvt till två år för att få ett beslut i första instans. Med överklaganden kan processen ta sex år. Miljöbalkskommittén undersökte endast tiden fram till beslut i första instans för ny verksamhet, varför något jämförelse-material inte finns i denna del.

I Finland uppskattades processen ta mellan ingen tid alls och ett och ett halvt till två år för att få ett beslut i första instans. Med överklaganden – om det är aktuellt – kan processen ta två och ett halvt respektive tre och ett halvt år för massafabriken och den tekniska verkstaden. Den stora skillnaden beror på en produktionsökning i Finland inte automatiskt leder till krav på nytt tillstånd. I stället hängs bedömningen upp på om det är en väsentlig förändring eller om förändringen kan antas öka utsläppen eller konsekvenserna av dessa. Om varken risker eller miljöpåverkan bedöms öka och om tillståndet inte behöver justeras behövs inget nytt tillstånd.

I England uppskattades processen ta åtta månader för att få ett beslut i första instans. Överklagandet sker till regeringen men någon uppgift om tidsåtgången fanns inte att få eftersom uppgiftslämnarna liksom för ny verksamhet bedömde den som helt ointressant. Sannolikt beror det även här på att överklaganden är ovanliga. På samma sätt som i Finland medför en produktionsökning inte per automatik att det krävs ett nytt tillstånd. Det är inte alltid så att produktionsmängden är speciellt reglerad i tillståndet utan kan vara en mer allmän del av tillståndet. Om det krävs tillstånd kan man ansöka om ändring i tillståndet vilket är en enklare process än nytt tillstånd.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det är fråga om mycket stora skillnader i tidsåtgången – mellan 0 och 6 år – för att kunna ändra sin produktion.

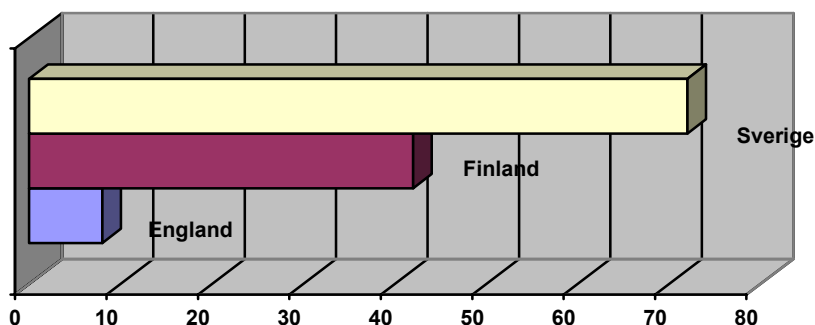


Bild 7. Jämförelse av handläggningstiderna i månader för produktionsökning

5.5 VAD KOSTAR BYRÅKRATIN FÖRETAGEN?

Som vi nämnt ovan visade våra undersökningar att företag och miljöskyddsinspektörer delar uppfattningen att miljölagstiftningen är svår och att den kräver konsult hjälp, åtminstone för de små företagen. Det borde utgöra skäl nog för att förenkla och förtydliga lagstiftningen.

En svår lagstiftning som kräver konsulthjälp borde avspegla sig i kostnaderna för företagen. Vi bestämde oss därför för att ta reda på vad det kostar ett normalt företag som klassats enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet att leva efter miljöbalken i vardagen. Vi undantog med andra ord kostnader för att söka tillstånd eftersom dessa är av mer engångskaraktär. Vidare undantogs kostnader som uppstår för företag som måste följa miljöbalken utan att vara klassificerade enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet.

5.5.1 UNDERSÖKNINGEN AV FÖRETAGENS KOSTNADER

För att vara säkra på att vi endast granskade kostnaderna för miljölagstiftningen var vi noga med att avgränsa undersökningen. Den avsåg därför bara kostnader som är direkt relaterade till miljölagstiftningen. Därmed bortses från kostnader för såväl annan angränsande lagstiftning (till exempel arbetsmiljölagstiftningen och PBL) som andra delar av företagets miljöarbete (till exempel miljöledningssystem och företagets egen miljöpolicy). Det var en central utgångspunkt i undersökningen att garantera att det endast är kraven i miljöbalken som mättes och inte företagets generella miljöarbete.

Vidare begränsades undersökningen till att inkludera företagets aktiviteter, finansiella och administrativa, relaterade till lagkraven i miljöbalken. Därmed exkluderas eventuella miljöskatter i undersökningen.

De krav som ställs i miljöbalken är många och ofta av övergripande natur. Därför valde vi att utgå från några grupper av regler och följa dessa genom företagen som fått precisera på vilket sätt ett lagkrav genomförts i företaget och vilken följdreglering som krävt detta.

Kraven delades in i fem kravgrupperingar:

- inneha behövlig kunskap,
- vidta skydd och iaktta försiktighet,
- hushålla med råvaror och utnyttja återanvändning och återvinning,
- krav relaterade till tillsynen och
- egenkontroll och fortlöpande tillsyn och kontroll

För varje kravgruppering identifierades mer detaljerade krav som sedan omvandlades till åtgärder och aktiviteter i företagen. Varje åtgärd eller aktivitet kostnadsuppskattades eller tidsattes och kopplades till en personalkategori som i sin tur prissattes per timme utifrån statistiska data om lönenivåer för respektive kategori.

5.5.2 RESULTATEN - FÖRETAGEN LÄGGER 53 MILJARDER PER ÅR PÅ MILJÖADMINISTRATION

Vår undersökning visade att de största kostnadsposterna är personal- och konsultkostnader som tillsammans utgör drygt hälften av kostnaderna. Totalt använde företagen i undersökningen motsvarande 1,11 procent av sin omsättning till att följa krav i miljöbalken.

	Investeringar	Andra finansiella åtaganden	Underhåll	Externa konsulter	Personal- kostnader	Totalt
Andel av miljö- kostnaden i förhållande till vidtagna åtgärder	1%	42%	5%	11%	41%	100%
Snittkostnaden i relation till om- sättning	0,02%	0,40%	0,14%	0,20%	0,35%	1,11%

Bild 8. Företagens kostnader för att följa miljöbalken

Som angavs ovan mättes kostnaderna för företag som klassificerats enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Hur många företag det finns i varje kategori varierar över tiden och naturligtvis deras omsättning och kostnader. Det är inte heller helt enkelt att få fram en komplett statistik över exakt vilka företag som faller in under klassificeringen eller att få fram uppgifter om deras omsättning men i grova drag kan man finna detta via SCB.

Vi tittade på dessa verksamheters samlade nettoomsättning år 2001 enligt SCB:s statistik och gjorde antagandet att dessa har en snittkostnad motsvarande 1,11 procent av omsättningen enligt tabellen ovan. Det innebär att företagens kostnader för att efterleva miljöbalken motsvarar ungefär 53 miljarder kronor per år.

5.6 BYRÅKRATIN ÖVERLASTAR HELA SYSTEMET

I vårt arbete med miljöbalken har vi inte bara nåtts av klagomål från företagen, utan även från enskilda personer som arbetar med att tillämpa miljöbalken på olika myndigheter – såväl centralt som regionalt och kommunalt. En samstämmig bild är att dessa personer i sin myndighetsroll tvingas lägga ned oproportionerligt mycket tid på ”oväsentligheter”. Kommunerna lägger stora resurser på att jaga företag som – i många fall av misstag – gjort rent administrativa misstag som inte på något sätt påverkar miljön negativt. Många myndighetspersoner uttrycker också frustration över att de tvingas lägga så oproportionerligt mycket tid på denna typ av ”pappersbrott” och de hävdar att detta arbete sker på bekostnad av arbetet för att bekämpa ”de verkliga miljöproblemen”.

Till detta kommer att miljöåklagarna tvingats hantera dessa administrativa misstag på samma sätt som riktiga miljöbrott. Följden har blivit att tusentals ärenden avskrivits. Men om detta återkommer vi i en annan rapport.

Från företagens perspektiv innebär byråkratin dessutom onödiga kostnader och arbete som varken gynnar företagen eller miljön.

Det är därför glädjande att det nu tycks växa fram en samsyn kring behovet av att miljölagstiftningen renodlas så att den kan fokusera på de verkliga problemen!

6. Möjligheter till förbättringar

6.1 DET PÅGÅENDE ARBETET MED MILJÖLAGSTIFTNINGEN

Som framhållits tidigare är det framför allt de små och medelstora företagen som har problem med miljölagstiftningens tillståndssystem. Det är således inte ett problem som enbart drabbar större företag, vilket man ibland hävdar i debatten. Alla företag har dock det gemensamt att den huvudsakliga svårigheten är de administrativa kraven för att efterleva miljölagstiftningen och att få tillstånd – inte miljökraven som sådana.

Miljöbalkens brister identifierades tidigt och Miljöbalkskommittén har arbetat med att förändra miljöbalken ända sedan balkens tillkomst 1999. Kommitténs arbete är planerat att avslutas 2005 med ett slutbetänkande i juli 2005 och eventuellt ett betänkande om prövningsorganisationen. Även om Miljöbalkskommittén avslutar sitt arbete måste dock ansträngningarna att skapa en hållbar miljölagstiftning fortsätta. Hittills har kommittén lagt fram sex betänkanden:

1. Miljöbalkskommitténs första betänkande heter Uppföljning av miljöbalken - Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116). Det har följts av propositionen Ändrad ordning för utdömande av vite m.m. (prop. 2001/02:65) och resulterat i lagen (2002:175) om ändring i miljöbalken.
2. Kommitténs andra betänkande heter Miljöbalken under utveckling - Ett principbetänkande (SOU 2002:50). Det tar upp inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet.
3. Det tredje delbetänkandet har titeln Bestämmelser om miljö kvalitet – Ramdirektivet för vatten (SOU 2002:107). Det innehåller förslag som gäller miljö kvalitetsnormer och EG:s ramdirektiv för vatten. Det har följts av propositionen Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (prop. 2003/04:2) och resulterat i lagen (2002:175) om ändring av miljöbalken.
4. Det fjärde delbetänkandet heter En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124). Det innehåller förslag till effektivisering av miljöprövningen med nuvarande prövningsorganisation. Det har följts av propositionen 2004/05:129, som beskrivs mer utförligt i nästa avsnitt.
5. Det femte delbetänkandet heter Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler (SOU 2004:37). Det innehåller förslag beträffande sanktionssystemet och de allmänna hänsynsreglerna. Betänkandet har remissbehandlats och arbete pågår i regeringskansliet med att utarbeta en proposition som förväntas komma hösten 2005.
6. Det sjätte delbetänkandet heter Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38). Det innehåller principförslag för en framtida organisation. Betänkandet har remissbehandlats och förväntas leda till ett tilläggsdirektiv under våren 2005.

Utöver Miljöbalkskommitténs arbete har Naturvårdsverket utarbetat förslag om minskat antal verksamheter som ska klassificeras som miljöfarliga enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet; Att pröva eller inte pröva – Rapport 5353. Naturvårdsverkets rapport har remissbehandlats och är föremål för beredning i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Här nedan presenteras mycket kortfattat vad Miljöbalkskommitténs förslag om effektivare miljöprövning och alternativ prövningsorganisation innebär i huvuddrag samt vad Svenskt Näringsliv sagt i sina remissyttranden över förslagen.

6.2 EN EFFEKTIVARE MILJÖPRÖVNING

6.2.1 MILJÖBALKSKOMMITTÉNS FÖRSLAG

I sitt delbetänkande En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124) konstaterar Miljöbalkskommittén att ”administrationen av miljöprövningen blivit onödigt omfattande i Sverige”. Kommittén föreslog därför att de administrativa kraven skulle minskas.

I delbetänkandet från Miljöbalkskommittén konstaterades att:

”dagens regler beträffande miljökonsekvensbeskrivningar i alltför hög grad ställer specificerade krav på förfarandet och innehållet och att det finns behov av ett större utrymme för anpassning till förhållandena i det enskilda fallet. Det ställs i dag krav på fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar i betydligt fler fall i Sverige än i andra EU-länder. Vi föreslår en harmonisering till vad som gäller i andra länder. De specificerade och formaliserade kraven skulle därmed enbart gälla vid prövningen av nyetableringar och betydande ändringar av de största verksamheterna...”

Vidare föreslog Miljöbalkskommittén att det endast skulle ställas krav på ett samråd, till skillnad från idag då det ofta ställs krav på två. För större verksamheter som omfattas av obligatoriska krav på miljökonsekvensbeskrivningar föreslog Miljöbalkskommittén att ett samråd motsvarande det utökade samrådet idag ska hållas.

Miljöbalkskommittén föreslog vidare att förfarandet vid ansökan tydliggörs och att kungörandet av en ansökan innebär att beslutsunderlaget är tillräckligt för att kunna fatta beslut. Syftet var att få fram relevant material så tidigt som möjligt i processen.

Beträffande utbyggnader och ändringar av befintliga anläggningar konstaterades i betänkandet att dessa är vanligare än rena nyetableringar och att det därför finns behov av att kunna pröva endast ändringarna.

6.2.2 NÄRINGSLIVETS SYN

Svenskt Näringsliv välkomnade i sitt remissyttrande Miljöbalkskommitténs delbetänkande. Vi är mycket positiva till inriktningen och ambitionen, samtidigt som vi anser att kommittén inte fullt ut tagit vara på möjligheterna till förenklingar och förbättringar som finns. De förslag som lades fram är Svenskt Näringsliv i huvudsak positiva till även om vi efterlyste klargöranden i vissa avseenden. Vi konstaterade till exempel att det krävs en tydligare åtskillnad mellan kraven på miljöbeskrivningar i tillståndsansökan för verksamheter som har respektive inte har betydande miljöpåverkan. Vi anser också att

man bör överväga om kravet på fristående MKB kan avskaffas för verksamheter som inte har betydande miljöpåverkan.

Förslaget att begränsa antalet samråd är också bra men vi anser att samrådskretsen måste klargöras i lagtexten.

Förslaget med påbyggnadstillstånd är positivt med det innehåller fortfarande inslag av onödig reglering.

6.3 ALTERNATIV FÖR MILJÖBALKENS PRÖVNINGSGRANSNING

6.3.1 MILJÖBALKSKOMMITTÉNS FÖRSLAG

Nya regler om hur miljöärenden ska prövas måste tillämpas av någon. I sitt delbetänkande Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38) diskuterar Miljöbalkskommittén tre principiella förslag för hur prövningsorganisationen kan struktureras i framtiden. Inget förslag är dock färdigt utan frågorna måste utredas ytterligare innan något beslut om prövningsorganisationen kan fattas.

I korthet innebär förslagen följande:

1. Det första alternativet innebär att prövningen av vattenverksamheter och så kallade A-verksamheter koncentreras till 3–5 miljöprövningsdelegationer. Delegationerna ska verka självständigt i förhållande till länsstyrelserna, med fast anställd personal som på heltid sysslar med tillståndsprövning och med en egen beredningsorganisation.
2. Det andra alternativet innebär att även prövningen av B-verksamheterna flyttas till delegationerna.
3. I det tredje alternativet prövas alla ärenden av en fristående myndighet istället för miljöprövningsorganisationerna.

6.3.2 NÄRINGSLEVETS SYN

De allvarigaste problemen med nuvarande ordning är, som nämnts, länsstyrelsernas dubbelroll och att ärenden som börjar i kommun eller länsstyrelse inte kan prövas i högsta instans. Detta är allvarligt bl.a. när det gäller reglerna om efterbehandling av förorenad mark.

Svenskt Näringsliv ställde sig i sitt remissyttrande i allt väsentligt bakom de principer för prövningsorganisationen som kommittén utvecklade om att prövningen skall vara snabb, självständig och rättssäker. Vi avstyrkte dock förslagen till prövningsorganisation i de två första alternativen eftersom prövningen i dessa fall kommer att ske av myndigheter kopplade till länsstyrelserna som också är företagets motparter. Även om det sägs att miljöprövningsdelegationerna ska vara självständiga skulle det inte vara möjligt att helt neutralisera länsstyrelsernas dubbelroll vid prövningen, något som givetvis kan äventyra tilltron till prövningsorganisationens funktion. Med hänsyn till den komplexitet och de stora ekonomiska värden som en miljöprövning ofta har och omfattar är det olämpligt av rättssäkerhetsskäl att samma myndighet är både beslutande och motpart.

Vi förordar en ny effektiv och kompetent miljöprövningsorganisation, som kan garantera högt ställda krav på rättssäkerhet. Utredningens tredje förslag – med en fristående myndighet – ligger nära det förslag till ny prövningsorganisation som bland annat Svenskt Näringsliv har presenterat under utredningsarbetet och som vi menar är det som bör utredas vidare som alternativ till nuvarande organisation.

Helt avgörande för näringslivet är att den nya prövningsorganisationen kan garantera en kompetent, rättssäker och effektiv prövning. För detta krävs bl.a. en tillräcklig ärendemängd och att tillståndsmyndigheten är helt fristående från partsintressen.

Svenskt Näringslivs förslag innebär att det tillskapas en ny helt fristående miljöprövningsmyndighet med en egen beredningsorganisation. Den nya myndigheten ska, enligt vår uppfattning, ha en regional förankring genom att den lokaliserar till 3 – 5 orter i landet. Den nya myndigheten är tänkt att pröva såväl A- som B-verksamheter och även tillståndspliktiga vattenverksamheter. Härigenom skulle man nå den kritiska massa beträffande ärendemängden som krävs för att bygga och behålla tillräcklig kompetens, både teknisk naturvetenskaplig och juridisk.

Genom att vara en egen myndighet med egen beredningsorganisation skulle man också kunna garantera den självständighet som krävs för en rättssäker prövning. För att förslaget inte ska leda till ökade kostnader och en förlängning av överklagandededjan förespråkar Svenskt Näringsliv att dagens miljödomstolar avskaffas, liksom miljöprövningsdelegationerna, och att dessa resurser förs till den nya miljöprövningsorganisationen. På detta sätt skulle Sverige få en kraftfull, kompetent och tydlig miljöprövningsorganisation.

Beslut av den nya fristående miljöprövningsmyndigheten föreslås kunna överklagas direkt till den andra nivån i domstolsstrukturen (Miljööverdomstolen eller kammarrätten) med Högsta domstolen eller Regeringsrätten som sista instans.

Miljöjuridiken är så pass komplicerad, med betydande EG-rättsliga inslag och rör så stora ekonomiska värden för enskilda att det är av yttersta vikt att möjligheten till prövning i högsta instans bibehålls (Miljöbalkskommittén har föreslagit att Högsta domstolen tas bort som prövningsinstans i miljösmål).

6.4 MILJÖFARLIG VERKSAMHET

6.4.1 NATURVÅRDSVERKETS RAPPORT - ATT PRÖVA ELLER INTE PRÖVA

Vid sidan av Miljöbalkskommitténs arbete har Naturvårdsverket utrett frågan om vilka företag som ska klassificeras som miljöfarliga och vilka kriterier som bör användas vid en sådan klassificering. Resultatet av utredningen publicerades i rapporten ”Att pröva eller inte pröva” Rapport 5353.

Verket konstaterade att det finns behov av att anpassa företagens och myndigheternas resurser för främst tillståndsprövning till den samlade miljönyttan från att följa eller tillämpa också andra delar av miljöbalken.

Mot den bakgrunden föreslog Naturvårdsverket att 1 350 tillståndspliktiga verksamheter blir anmälningspliktiga. Vidare föreslogs att en del av dem som avser bedriva små verksamheter som idag är anmälningspliktiga enbart ska behöva informera myndigheterna.

Naturvårdsverket uppskattar att denna förändring innebär att företagens årliga kostnader kommer att minska med 115 miljoner kronor

6.4.2 NÄRINGSLIVETS SYN

Svenskt Näringsliv var mycket positivt till förslaget i sitt remissyttrande. Vi underströk också vikten av att Naturvårdsverket – enligt egen ambition – arbetar vidare med att ytterligare reducera antalet tillståndspliktiga verksamheter. Potential till detta finns enligt rapporten.

Många företag, inte minst små och medelstora företag, anser att detta kommer att underlätta deras verksamhet högst avsevärt. Genom minskade administrativa krav på exempelvis rapportering och annat kommer de att frigöra tid för att utveckla sin verksamhet. Detta kommer att kunna gynna såväl den lokala arbetsmarknaden, som företagens miljöarbete.

7. Regeringens proposition och det vidare arbetet

7.1 EN PROPOSITION OM EFFEKTIVARE MILJÖPRÖVNING

När detta skrivs i april 2005 har regeringen nyligen lagt fram en proposition om en effektivare miljöprövning.

Regeringen bedömer att miljöprövningen effektiviseras genom förslagen i propositionen. De administrativa kraven minskar och handläggningstiderna blir totalt sett kortare utan att detta får negativa konsekvenser för en hållbar utveckling eller allmänhetens rätt till insyn och deltagande. Regeringen avser vidare att 2008 undersöka om det går att utvärdera om de föreslagna förändringarna har lett till en effektivare prövning

Propositionen följer i allt väsentligt Miljöbalkskommitténs förslag i delbetänkandet En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124). Syftet är att göra prövningen av miljöärenden snabbare utan att åsidosätta hälso- och miljöskyddskraven.

Regeringen föreslår bland annat att det endast ska finnas ett samrådsförfarande, att de specificerade obligatoriska kraven på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll endast ska gälla för verksamheter eller åtgärder som antas medföra en betydande miljöpåverkan samt att det ska bli större möjligheter att få tillstånd och tillståndsvillkor begränsade till att avse endast en sökt ändring och de delar av verksamheten som har ett miljömässigt samband med ändringen.

7.2. VAD MER KUNDE HA GJORTS?

Regeringens proposition är avgjort ett steg i rätt riktning. De administrativa lättnader som kommer genom förslagen är välkomna och särskilt välkommet är de ökade möjligheterna att tillstånd och tillståndsvillkor begränsas till att avse den sökta ändringen och de delar av verksamheten som har ett miljömässigt samband med ändringen.

Regeringens förslag är dock långt ifrån tillräckliga. Det finns fortfarande ett stort utrymme att förenkla utan att ge avkall på syfte och mål med lagstiftningen.

Regeringen konstaterar under rubriken ”Konsekvenser” att för verksamheter med betydande miljöpåverkan kan handläggningstiderna minska med någon eller ett par månader. För övriga verksamheter bör tiden fram till dess ansökan med miljökonsekvensbeskrivning ges in kunna bli något kortare än idag.

Med tanke på att handläggningstiderna i första instans idag kan uppgå till ett och två och ett halvt till två år (se avsnitt 4.4.1) förefaller tidsbesparingarna marginella. Inte minst mot bakgrund av att motsvarande tid i Finland är sju till nio månader.

Eftersom det är framför allt små och medelstora verksamheter som drabbas av miljölagstiftningens handläggningstider är det viktigt att försöka finna fler lösningar som underlättar för dessa.

En åtgärd som skulle medföra väsentliga lättnader för inte minst små och medelstora företag vore att i enlighet med kraven i det så kallade IPPC-direktivet endast ha en fullständig prövning i de fall ändringen av en verksamhet kan antas medföra betydande

miljöpåverkan (väsentligt ändring). I övriga fall bör endast ändringen prövas och den därmed tillkommande miljöpåverkan.

Vidare saknas, liksom i förslaget från Miljöbalkskommittén, tydlig åtskillnad mellan kraven på miljöbeskrivningar i tillståndsansökan för verksamheter som har respektive inte har betydande miljöpåverkan. Tillståndsmyndigheten har ingen vägledning i propositionen. Ett mer radikalt förslag hade varit att avskaffa kravet på fristående MKB för verksamheter som inte har betydande miljöpåverkan. Den information som behövs skulle kunna lämnas i själva tillståndsansökan för dessa verksamheter.

Om förslagen i propositionen verkligen får någon effekt är naturligtvis omöjligt att säga idag. Detta måste dock undersökas. Svenskt Näringsliv kommer att bevaka tidsåtgången och praxisbildningen på området. Vi hoppas också regeringens avsikt – att 2008 undersöka om det går att utvärdera om de föreslagna förändringarna har lett till en effektivare prövning – faktiskt leder till en undersökning av handläggningstiderna. Det kan också vara en uppgift för riksdagen att bevaka att så faktiskt sker.

7.3 PRÖVNINGSORGANISATIONEN

En viktig förutsättning för att de effektiviseringar som föreslås i regeringens proposition ska kunna förverkligas är att prövningsorganisationen kan och vågar ta tillvara de möjligheter som förslagen ger.

Samtidigt väntar i skrivande stund, mars 2005, Miljöbalkskommittén på tilläggsdirektiv från regeringen om de ska gå vidare med de förslag som de lade fram i sitt delbetänkande Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation (SOU 2004:38) (se avsnitt 5.4 ovan).

Om förändringar ska göras i prövningsorganisationen är det viktigt att hålla i minnet att de materiella ändringarna inte förfelas utan att varje förändring syftar till en mer effektiv organisation.

Vi har under avsnitt 5.5 redogjort för näringslivets syn på viktiga förändringar i organisationen. Här kan tilläggas att man vid eventuella överväganden om man bör sammanlägga ärendehantering med bygglovsärenden bör ta i beaktande att detta sannolikt inte leder till en ökad effektivisering av miljöbalksärendena som inte annat än undantagsvis sammanfaller.

8. Mål och kontraproduktiva medel

8.1 VI HAR ETT GEMENSAMT MÅL

Den entydiga bild vi får är att engagemang och förståelsen för miljöbalkens mål är väl förankrade hos de flesta grupperna i samhället. Inte bara miljöörelsen, utan även andra delar av samhället inklusive företagen instämmer i vikten av att sträva mot ett hållbart samhälle. Säkert finns det olika uppfattningar om vilka mål som ska prioriteras, men då bör väl diskussionen handla om dessa och inte medlen?

Som vi visat är miljölagstiftningen krånglig, den tar tid och den kostar pengar utan att vi ens börjat diskutera vilka mål vi ska uppnå. För att citera Miljöbalkskommittén i ”Effektivitetsbetänkandet”:

”Dagens regelverk kan leda till att investeringar som är till gagn för såväl samhällsekonomi som miljöskydd inte blir av. Miljöbalken motverkar i dessa fall sitt eget syfte om att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Ett viktigt steg mot att skapa en miljöbalk som kan leva upp till sin egen portalparagraf är därför att få en effektivare miljöprövning.”

Vi delar Miljöbalkskommitténs slutsats att vi kan effektivisera miljölagstiftningen utan att göra avsteg från miljömålen. Vi kan få en miljöbalk som inte behöver kännetecknas av epitetet ”Det bästa har blivit det godas fiende”.

Viljan finns och möjligheterna – låt oss ta den och gemensamt arbeta mot ett hållbart samhälle med en hållbar tillväxt.

8.2 SVENSKT NÄRINGSLIVS PUNKTER FÖR EN BÄTTRE MILJÖLAGSTIFTNING

Vi har flera gånger sammanfattat vår syn på miljöbalksarbetet i några övergripande punkter. Avslutningsvis presenterar vi dessa igen.

1. Minska byråkratin

- begränsa anmälnings- och rapporteringskraven
- begränsa tillståndsplikten för mindre ändringar
- begränsa kraven på MKB till de verksamheter och åtgärder som kan antas ha mer betydande miljöpåverkan
- samordna myndighetstillsynen
- ta vara på den resurs som frivilliga miljöledningssystemen utgör

2. Snabba upp ärendehantering

- effektivisera och förenkla MKB-förfarandet
- öppna möjligheter att anpassa prövningens omfattning bättre till vad det aktuella ärendet kräver (”påbyggnadstillstånd” vid ändringar och mindre produktionsökningar)
- koncentrera tillståndsprövningen i första instans till ca 3-5 administrativa myndigheter med egna handläggaresurser
- skärp kraven ifråga om remisstider m.m. under handläggningen

Vill Du veta mer?

Miljöbalkskommitténs arbete presenteras på www.sou.gov.se/miljobalken/

Om Du vill ha regelbunden näringslivsinriktad information från Svenskt Näringsliv om frågor som rör hållbar tillväxt kan Du anmäla Dig till vårt månadsvisa nyhetsbrev. Anmälan görs via vår hemsida www.svensktnaringsliv.se.

På vår hemsida finner Du även våra rapporter, remissvar och annan relevant information!

Lästips

- Miljömålen – svåra att hitta, svåra att använda. En kartläggning av hur kommunerna i Östergötland informerar om sina miljömål, Sofie Elmström, Svenskt Näringsliv 2004
- Företagare och miljöinspektörer överens, Frida Berg, Svenskt Näringsliv 2004
- Miljölagstiftningens samhällsekonomiska konsekvenser, Göran Johansson-Grahn, Svenskt Näringsliv 2003
- 50 miljöskyddsinspektörers erfarenhet av miljöbalken – intervjuundersökning, Svenskt Näringsliv Frida Berg, 2003
- Miljöbalken – hur berör den Dig som företagare, Svenskt Näringsliv 2002
- Från defensiva till proaktiva – Drivkrafterna bakom hållbar tillväxt, Claes Sjöberg m fl, Svenskt Näringsliv 2002 (engelsk utgåva december 2003).
- För en hållbar utveckling, Svenskt Näringsliv 2002 (engelsk utgåva finns)