

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet, del 1 och 3 (SOU 2024:11)

Regelrådets ställningstagande

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

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft, den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i miljöbalken och ändring i tre lagar samt i åtta förordningar.

Av remissen framgår att utredaren under sitt arbete har fastställt några utgångspunkter för samtliga förslag som utredningen lämnar. Den första utgångspunkten är att regeringens roll ska begränsas till de ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Den andra utgångspunkten är att, inom ramen för uppdraget, värna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i beslutsfattandet. Den tredje utgångspunkten är att förslagen ska bidra till en rättssäker och effektiv process.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet, förutom i de delar det avser havsbaserad vindkraft (del 2). Den delen av betänkandet har genom regeringens beslut överlämnats till Utredningen om havsbaserad vindkraft (KN 2023:01).¹ Mot bakgrund av regeringens beslut har Regelrådet inte granskat konsekvensutredningen avseende del 2 i remissen.

¹ Utredningen om havsbaserad vindkraft ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 november 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredaren har haft i uppdrag att utreda regeringens roll som överinstans på vissa miljöområden. Uppdraget utvidgades i tilläggsdirektiv till att analysera under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken. Syftet har varit att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Avseende samtliga förslag i utredningen – att mark- och miljödomstol ska pröva överklaganden om områdesskydd (härefter områdesskydd) (sid. 488-490 i remissen), att allmän förvaltningsdomstol ska pröva överklaganden enligt terrängkörningsförordningen (härefter terrängkörningsförordningen) (sid. 502-504 i remissen), överlämnande av mål till regeringen (sid. 531-532 i remissen), regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheters underrättelseskyldighet enligt 17 kap. miljöbalken (härefter regeringens möjlighet till förbehåll) (sid. 540-541 i remissen) samt undantag från MKB-direktivet² (sid. 545-549 i remissen) – redogörs för konsekvenserna av såväl nollalternativet som ett flertal alternativa lösningar.

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

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredaren bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet noterar att det i betänkandet finns tydliggörande bedömningar av hur förslag förhåller sig till EU-rätten.

Regelrådet finner inget som talar emot utredarens bedömning och finner därmed redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

² MKB-direktivet innebär krav på att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges. Möjligheten till undantag från bestämmelserna kan aktualiseras i situationer där det är tidskritiskt att en verksamhet eller åtgärd genomförs.

Förslagen om att regeringen inte längre ska vara överinstans för beslut om områdesskydd respektive för beslut enligt terrängkörningsförordningen ska inte gälla beslut som meddelats före ikraftträdandet. Detsamma ska gälla för ärenden enligt 7 kap. 29 a § miljöbalken som har inletts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet men ännu inte har avgjorts.

Beträffande förslaget om områdesskydd bedöms det finnas behov av informationsinsatser. Insatserna bör ligga inom Naturvårdsverkets uppdrag.

Även vad gäller förslaget om terrängkörningsförordningen förutses ett behov av informationsinsatser. Insatserna bör rymmas inom Naturvårdsverkets generella uppdrag att vägleda om terrängkörningslagstiftningen. Länsstyrelserna och kommunerna bör i sitt löpande arbete bidra till att informera om regeländringarna, utöver den obligatoriska informationen om överklagande i deras beslut.

Inga informationsinsatser bedöms behövas med anledning av förslaget om överlämnande av mål till regeringen.

Beträffande förslagen om regeringens möjlighet till förbehåll och undantag från MKB-direktivet anser utredaren att några särskilda informationsinsatser inte bedöms vara nödvändiga eftersom det framför allt är regeringen och de underrättande myndigheterna som har att tillämpa de nya bestämmelserna.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är tydlig och tillräcklig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

De företag som berörs av förslaget om områdesskydd är, enligt utredaren, främst företag inom jord- och skogsbruket. År 2022 fanns totalt 58 218 jordbruksföretag inom jordbruk, husdjursskötsel eller trädgårdsodling. Av företagen brukar huvuddelen mindre än 20 hektar jordbruksmark. Av jordbruksmarken brukas 62 procent av marken av de knappt 12 procent av jordbruksföretagen med över 100 hektar jordbruksmark. Av den produktiva skogsmarken ägdes 2021 48 procent av fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag. Privatägda aktiebolag äger 24 procent av den produktiva skogsmarken, medan 20 procent ägs av staten eller av statliga bolag. För att klargöra påverkan av förslaget på små och medelstora företag inom jord- och skogsbruket har utredaren samrått med Lantbrukarnas riksförbund. Förbundets medlemmar är nästan uteslutande enskilda som driver små företag.

De små och medelstora företag som främst berörs av förslaget om terrängkörningsförordningen är samebyarna samt små och medelstora företag som arbetar med turism och som använder sig av skoterkörning för att till exempel organisera fiske- eller jakturer. För att klargöra konsekvenserna har utredaren samrått med bland annat Svenska samernas riksförbund, Sametinget och Svenska snöskoterägares riksorganisation. Utifrån vad dessa uppgivit skulle effekten av förslaget bli störst i Norrbottens län. Det innebär att många samebyar berörs, främst de 32 samebyar som finns i Norrbottens län. Terrängkörningsutredningen uppskattade att det finns cirka 100–150 företag som sysslar med guide turer och uthyrning av snöskotrar. Hur många av dessa som bedriver sin verksamhet i de områden som främst skulle beröras av förslaget har inte kunnat uppskattas under utredningstiden.

Förslaget om att mål under vissa förutsättningar ska överlämnas från mark- och miljödomstolen till regeringen för prövning kan beröra alla typer av företag som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som prövas enligt miljöbalken. Överlämnande av mål har hittills enbart skett vid ett fåtal tillfällen. Dessa har huvudsakligen avsett offentliga verksamheter, såsom militära övnings- och skjutfält eller flygverksamhet. Det kan dock inte uteslutas att även verksamheter som bedrivs av en enskild kan komma att prövas av regeringen eftersom även sådana verksamheter kan aktualisera kriterierna för överlämnande.

Avseende förslaget om regeringens möjlighet till förbehåll anges att detta kan beröra alla typer av företag som bedriver verksamhet som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken.

Förslaget om att det i vissa fall ska gå att göra undantag från kravet på specifik miljöbedömning i MKB-direktivet kan beröra alla typer av företag som bedriver verksamheter eller vidtar åtgärder som prövas enligt miljöbalken. Om en verksamhet är av sådan betydelse ur allmän synpunkt att undantag kan aktualiseras innebär det sannolikt, enligt utredaren, att verksamheten är relativt stor.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet noterar att det kan finnas vissa svårigheter att närmare precisera vilka företag som faktiskt kommer att beröras, särskilt med avseende på antal och storlek. Utifrån förutsättningarna i ärendet anser Regelrådet dock att informationen i remissen är tillräcklig.

Regelrådet finner därmed redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Av remissen framgår att regeringens handläggningstider för ärenden om överklagade beslut om områdesskydd är långa. För de ärenden som kommit in sedan 2015 är handläggningstiden i median mellan 7 och 14 månader. Handläggningstiderna hos regeringen kan jämföras med de miljömål som överklagas till mark- och miljödomstolarna. Sådana tar enligt den statistik som utredaren hämtat in från Domstolsverket i median 3–4 månader att handlägga i mark- och miljödomstol och knappt tre månader i Mark- och miljööverdomstolen om de överklagas dit. Förslaget bör därför medföra snabbare handläggningstider för de företag som berörs av ett beslut om områdesskydd, vilket särskilt kommer att gynna små och medelstora företag.

Vidare anges att Lantbrukarnas riksförbund och vissa rådgivningsföretag inom jord- och skogsbruk uppskattar att enskildas processkostnader skulle bli högre om förslaget genomförs, bland annat till följd av att enskildas benägenhet att anlita juridiskt ombud kan komma att öka om ett överklagande sker till domstol. Utredaren noterar i detta sammanhang att det inte finns några ansökningsavgifter för att överklaga till vare sig regeringen eller mark- och miljödomstol och att förslaget därmed inte medför någon förändring för de sökande i det avseendet.

För företag som överklagar beslut enligt terrängkörningsförordningen bör förslaget, menar utredaren, leda till både tidsvinst och kostnadsbesparingar, eftersom prövningsprocessen förkortas. Både tidsvinsten och kostnadsbesparingarna för de individuella företagen uppges dock vara svåra att uppskatta. Om antalet överklaganden ökar med utredarens förslag och det leder till fler förbud mot terrängkörning kan det leda till viss negativ påverkan på företagens investeringsvilja om de inte kan erbjuda turer med terrängfordon under framför allt

vissa perioder under våren. Detsamma gäller om förslaget leder till att de överklaganden som görs hinner prövas i tid, så att fler förbud införs jämfört med i dag. Utredaren noterar, precis som i fallet med områdesskydd ovan, avsaknaden av ansökningsavgifter vid överklagan.

Om regeringen får ett mål överlämnat till sig av mark- och miljödomstolen för prövning ska regeringen tillämpa samma bestämmelser som mark- och miljödomstolen skulle ha gjort om domstolen prövat målet. Förslaget bedöms därför inte påverka företagen på ett betydande sätt. Vad som däremot framför allt skulle kunna påverka företags planering och investeringsvilja är, enligt utredarens mening, om ett överlämnande till regeringen skulle leda till längre handläggningstider i de enstaka mål som skulle lämnas över. Mark- och miljödomstolen kommer enligt förslaget även fortsättningsvis handlägga målet och överlämna det till regeringen med eget yttrande. Målet ska därför vara klart för avgörande när regeringen får det överlämnat till sig. Förslaget bör enligt utredarens bedömning därför endast leda till marginellt förlängda handläggningstider. Några andra ekonomiska eller verksamhetsmässiga konsekvenser av förslaget har inte framkommit.

Utredaren bedömer att den ökade förutsebarhet och rättssäkerhet som förslaget om regeringens möjlighet till förbehåll innebär gynnar de företag som ansöker om tillstånd enligt miljöbalken. Förslaget minskar risken för oförutsedda moment i prövningen från och med att sökanden fått beslut i första instans. Detta kan leda till tidsvinster och kostnadsbesparingar i den enskilda prövningen. Det går inte att utesluta att förslaget kan öka investeringsviljan hos företag, men en sådan eventuell konsekvens har inte kunnat beläggas. Några ekonomiska konsekvenser av förslagen har inte framkommit eftersom förbehåll från regeringen inte skett annat än i några få fall. Frekvensen av förbehåll bedöms varken öka eller minska med anledning av förslaget.

Utredaren anger att i de relativt få fall som kan bli aktuella för ett undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet bör förslaget innebära kortare handläggningstider, särskilt i de fall då regeringen själv handlägger tillståndsansökan. I den mån en verksamhet ska bedrivas på längre sikt än vad som följer av tidsbegränsningen av dessa tillstånd behöver en ansökan om tillstånd för detta dock prövas enligt det ordinarie förfarandet. Kostnaderna för företag att göra en miljöbedömning, exempelvis kostnader för att genomföra samråd och för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, bör minska med förslaget då någon specifik miljöbedömning inte krävs i tillståndsprövningen efter beslut om undantag. En snabbare tillståndsprövning innebär även tidsvinster för företagen. Hur omfattande kostnadsbesparingarna och tidsvinsterna för företagen kan bli är, menar utredaren, svårt att uppskatta eftersom det i hög grad beror vilken verksamhet som ska prövas. Därtill krävs fortfarande ett underlag för tillståndsprövningen, men hur omfattande ett sådant underlag behöver vara beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därför inte möjligt att göra en generell uppskattning.

Små och medelstora företag är särskilt känsliga för stora kostnader och långa handläggningstider. En möjlighet till undantag från kravet på en specifik miljöbedömning i MKB-direktivet skulle därför, enligt utredaren, ha särskild betydelse för mindre företag. Samtidigt kommer undantag sannolikt aktualiseras i relativt få fall varför påverkan på små och medelstora företag får anses begränsad. Förslaget bör även främja företags investeringsvilja och ge dem bättre möjligheter att planera sina verksamheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet noterar att ambitionen med utredarens förslag är att förenkla genom att förkorta handläggningstiderna, vilket Regelrådet ser mycket positivt på. Beskrivningarna i remissen är förvisso ganska generellt hållna och hade med

fördel kunnat utvecklas och tydliggöras, men Regelrådet anser att den information som finns är tillräcklig.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Beträffande förslaget om områdesskydd finns ingen information om påverkan på konkurrensförhållandena.

Om antalet förbud mot terrängkörning ökar med förslaget kan det, enligt utredaren, leda till negativ påverkan på små och medelstora företags konkurrenskraft jämfört med företag som bedriver samma typ av verksamhet i områden som inte omfattas av förbud. Ett ökat antal förbud kan samtidigt få positiva effekter för de samebyar som bedriver renskötsel. De flesta ärenden rör dock tillfälliga förbud under en begränsad tid på våren, vilket gör att förslaget bör ha en begränsad påverkan på företagen.

Eftersom förslagen om överlämnande av mål till regeringen och regeringens möjlighet till förbehåll kommer att ge samma konsekvenser för alla företag bedömer utredaren att de är konkurrensneutrala.

Utredaren har inte identifierat något i förslaget om undantag från MKB-direktivet som skulle ge sådana konkurrensnackdelar för små företag att det finns anledning att ta särskilda hänsyn till dem vid utformningen av reglerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet noterar att redovisningen i remissen förvisso är väldigt kortfattad, men anser att den är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner därmed redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Gällande samtliga förslag i remissen anger utredaren att det inte finns någon annan påverkan på företagen än vad som har redogjorts för ovan.

Regelrådet finner inget som talar emot utredarens bedömning och finner därmed redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredaren har inte funnit någon anledning att förändra sitt förslag om områdesskydd av hänsyn till små och medelstora företag.

Om antalet förbud mot terrängkörning ökar med utredarens förslag kan det leda till negativ påverkan på små och medelstora företags konkurrenskraft jämfört med företag som bedriver samma typ av verksamhet i områden som inte omfattas av förbud. Ett ökat antal förbud kan samtidigt få positiva effekter för de samebyar som bedriver renskötsel. De flesta ärenden rör dock tillfälliga förbud under en begränsad tid på våren, vilket gör att det bör ha en begränsad påverkan på företagen.

Utredaren har inte identifierat något i förslagen om överlämnande av mål till regeringen och undantag från MKB-direktivet som skulle ge sådana konkurrensnackdelar för små företag att det finns anledning att ta särskilda hänsyn till dem vid utformningen av reglerna. Eftersom förslaget kommer att ge samma konsekvenser för alla företag bedömer utredaren att det inte kommer att påverka små och medelstora företag på något annat sätt än andra företag.

Avseende förslaget om regeringens möjlighet till förbehåll bedöms påverkan på små och medelstora företag som marginell men positiv genom att förutsebarhet och rättssäkerhet ökar. Det har, enligt utredaren, inte funnits anledning att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning eftersom bestämmelserna i första hand riktar sig till regeringen och underrättande myndigheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Beträffande förslagen om områdesskydd och terrängkörningsförordningen noterar Regelrådet att det i allt väsentligt är små företag som berörs och att det därför inte finns skäl att ta särskild hänsyn till dem. Vad gäller övriga förslag är informationen i remissen tillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Regeringen beslutade att en särskild utredare skulle utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Syftet var att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar. Betänkandet innehåller förslag rörande områdesskydd, terrängkörningsförordningen, överlämnande av mål till regeringen, regeringens möjlighet till förbehåll och undantag från MKB-direktivet.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven avseende samtliga delasppekter. Regelrådet ser särskilt positivt på utredarens ambition att förenkla för företag genom förkortade handläggningstider. Det hade förvisso varit önskvärt med mer konkreta och utförliga beskrivningar av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet samt påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, men Regelrådet anser att informationen i remissen är tillräcklig. Detta är avgörande för helhetsbedömningen.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

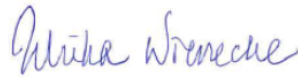
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 29 maj 2024.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande