

Komm2020/00635/M2020:06-109

Miljöprövningsutredningen

M 2020:06

Emi Hijino

Christoffer Sheats

E-post:

m.miljoprovningsutredningen@regeringskansliet.se

2022-01-10

Tillväxtanalys synpunkter om ett begränsat förtursförfarande

Tillväxtanalys avstyrker ett begränsat förtursförfarande med hänvisning till att ett sådant förfarande inte löser ett betydande problem i miljötilståndsprövningen, att det kan öka risken för överklaganden och därmed verka kontraproduktivt samt att det riskerar vara innovationshämmande. Vidare finns flera konkurrerande principer för hur förturen bör fördelas vilket riskerar underminera förfarandets legitimitet.

Tillväxtanalys har enligt instruktion uppdraget att, inom sitt verksamhetsområde, verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Myndighetens ansvar omfattar uppföljning och analys av näringslivets miljöarbete och hur arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen påverkar näringslivets utveckling. Tillväxtanalys har även 2015 av Näringsdepartementet fått i uppdrag att följa upp och utvärdera satsningarna på att utveckla en effektivare miljötilståndsprövning med kortare handläggningstider och bibehållen miljöskyddsnivå.

Tillväxtanalys svar grundar sig på analyser av miljöprövningar vid huvudsakligen industriella investeringar samt gruvetableringar. Vissa av de industriella investeringar som studerats (batterifabrik, raffinaderi, cementfabrik) innebär betydande avvägningar mellan olika delar av den gröna omställningen, lokalt och globalt. Brytning av innovationskritiska metaller och mineraler, som behövs exempelvis i vindkraftverk, innebär också liknande avvägningar för näringslivets gröna omställning.

Frågor som besvaras

Tillväxtanalys kommer huvudsakligen behandla följande frågor av de som ställdes i förfrågan: (1) Är det ändamålsenligt att införa ett begränsat förtursförfarande för verksamheter som väsentligt bidrar till klimatmålen? Vilka för- och nackdelar ser ni med

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Studentplan 3, Östersund

Stockholm
Postadress
Studentplan 3 831 40 Östersund
Besöksadress
Torsgatan 11, plan 4

Kontakt
010-447 44 00
info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se
Org. nr 202100-6164

ett sådant förfarande? (4) Går det att definiera eller avgränsa vilka verksamheter som väsentligt bidrar till klimatmålen? I så fall, hur?

Underlag till synpunkterna

Tillväxtanalys baserar detta svar på följande rapporter med bäring på miljöprövningar och miljötillstånd (numreringen används för referenser i efterföljande text):

1. Cementas tillståndsprocess - En fallstudie av ändamålsenligheten i tillståndsprövningen av Cementas verksamheter på Gotland. (Rapport 2022:01)
2. Metallåtervinningens ekonomiska marknader - komplexitet, incitament och politisk styrning (Rapport 2021:10)
3. "We are in the business of trust" – erfarenheter från fyra investeringsprocesser (PM 2021:01)
4. Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar (PM 2019:15)
5. Statens roll vid grön omställning genom aktiv industripolitik (PM 2018:10)
6. Hur kan staten främja investeringar i utvinning av innovationskritiska metaller och mineral? (Rapport 2018:02)
7. Innovationskritiska metaller och mineral från brytning till produkt – hur kan staten stödja utvecklingen? (Rapport 2017:03)
8. Miljötillståndsprövning och gruvinvesteringar – Effektiviseringspotential baserad på tre fall (PM 2016:14)
9. Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer - Ledtider efter reformerna (PM 2016:13)
10. Miljöprövning och konkurrenskraft i gruvindustrin – lärdomar från Sverige, Finland, Australien och Kanada (PM 2016:09)
11. Miljötillståndsprövning av gruvor och täkter – ledtider och effektiviseringspotential (2016:07)
12. Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse (PM 2016:06)
13. Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor – en internationell utblick (PM 2016:05)

Är ett begränsat förtursförfarande ändamålsenligt?

En ändamålsenlig lösning adresserar ett betydande problem, utan betydande kostnader eller bieffekter. Tillväxtanalys anser inte att ett begränsat förtursförfarande är ändamålsenligt då det inte uppfyller dessa kriterier.

Ett förtursförfarande löser inte ett betydande problem

Frågan om korta ledtider vid miljötillståndsprövning är viktig för många branscher, företag och investeringar. I Tillväxtanalys analyser framträder dock inte väntetider på myndigheter, vilket är vad ett förtursförfarande skulle adressera, som den faktor som driver långa ledtider (1, 4, 8). Det är inte tiden innan prövningen inleds, eller svarstiden från myndigheter, som upplevs som problematisk. I stället är det kompletteringskrav och överklaganden som framstår som de viktigaste tidsdrivande faktorerna. Detta gäller såväl för Sverige som för konkurrerande länder (10). Därutöver framstår en uppdelad tillståndsprocess som den huvudsakliga institutionella risk som driver ned investeringsviljan (6, 11, 12).

Både vad gäller miljöprövning av nya gruvor såväl som industriella investeringar så har myndigheternas krav på kompletteringar av ansökan, tillsammans med det sökande företagets svårigheter att förstå de krav som ställs, varit den mest tidsdrivande faktorn (1, 3, 4, 8, 11). I många fall bollas ansökan fram och tillbaka mellan företag och myndigheter flera gånger, med nya eller förtydligade krav på kompletteringar varje gång. Myndigheternas svarstid eller väntetider som upplevs eller framstår sällan som oskäligen, det är oftast företaget som behöver tid att behandla de nya kompletteringskraven och färdigställa underlag.

Problematiken med långa ledtider på grund av kompletteringar fördjupas av att olika myndigheter bevakar sina intresseområden och begär kompletteringar (eller överklagar) utan inbördes koordination. Domstolarna underlättar inte denna problematik då de underlåter att prioritera bland myndigheternas krav på kompletteringar eller att tydliggöra vad som skulle krävas för att domstolen skulle anse att ansökan är komplett (1, 3, 8). Denna problematik åtgärdas rimligen med större tydlighet kring vad som krävs för att en ansökan ska anses vara komplett, inte med ett förtursförfarande.

Beslutsstrukturer inom myndigheter sätter en nedre gräns på hur snabbt en tillståndsprövning kan behandlas. Den politiska beslutsprocessen inom en kommun eller förankringsprocessen inom exempelvis länsstyrelsen tar helt enkelt tid. Det är mycket oklart om och hur ett förtursförfarande skulle kunna korta ned denna typ av ledtider, eller om det är önskvärt (4).

En ytterligare central problematik är att många större investeringar kräver en lång serie av tillstånd, miljötillståndsprövningen utgör bara en delmängd av processen. För gruvor krävs exempelvis undersökningstillstånd, provbrytning, bearbetningskoncession, miljötillstånd, markanvisning och bygg- och marklov. Alla dessa steg behandlas av olika myndigheter, utefter olika lagar. Det finns goda skäl till detta, men sammantaget skapas en ibland investeringsavskräckande risk för företaget. Samma sak kan sägas om den uppdelade prövningen för Natura 2000-områden och miljötillståndsprövning. Denna risk kan minska, och investeringstakten därmed sannolikt öka, om vissa principfrågor, särskilt intressekonflikter kring markanvändning, kan tidigareläggas i den övergripande processen (1, 6). Med andra ord, allt-eller-ingen-frågorna bör hanteras så tidigt som möjligt, och utformningsfrågorna därefter. Detta skulle minimera risken för företaget att binda upp resurser för lång tid på projekt som i slutändan inte blir av. Denna risk är helt särkopplad eventuella väntetider och ett förtursförfarande.

I Tillväxtanalys utvärdering av effekterna av införandet av Mark- och Miljödomstolen fann vi att ökade anslag till domstolarna hade större positiva effekter på ledtiderna för miljötillståndsprövning än bildandet av Mark- och Miljödomstolen (9). Av detta kan man tentativt dra slutsatsen att resurser är viktigare än organisation. Ett förtursförfarande omfördelar resurser men leder inte till en ökning av mängden tillgängliga resurser. Effekterna på tillståndsprövningens effektivitet lär därför vara små.

Ett förtursförfarande riskerar leda till fler överklaganden

Kritiken mot dagens prövningar betonar ofta förekomsten av utdragna processer och långa handläggningstider. I vissa fall är det motiverat att reducera ledtiderna, exempelvis genom att tillföra mer resurser till de prövande myndigheterna. Kortare tillståndsprocesser behöver dock inte bara vara av godo. För att det ska finnas en acceptans för den planerade verksamheten är det viktigt att aktivt deltagande och återkoppling, på exempelvis miljökonsekvensbeskrivningar, får tillräckligt utrymme i tillståndsprocessen. Givet detta riskerar ett begränsat förtursförfarande snarare att skapa nya osäkerheter kring vilka verksamheter som är berättigade till undantag, något som i sin tur kan leda till fler överprövningar (1, 4). Det är rimligen inte önskvärt att olika ansökningar får sin hårdaste prövning vid olika steg i processen, det bidrar till osäkerhet (1). En förtur som endast förskjuter resurser mellan projekt blir ambulerande, inte långsiktig och förutsägbar.

Att skynda på tillståndsprocesserna kan med andra ord påverka förutsägbarheten, öka osäkerheten och till och med slå tillbaka i form av fler myndighetsbeslut och överklaganden. Fler överklaganden driver i sig längre ledtider men antyder också att rättssäkerheten minskar, då acceptansen för de lägre instansernas beslut är lägre.

Ett förtursförfarande riskerar vara konkurrens- och innovationshämmande

Det finns ett generellt mönster att företag som har eller vill ha en mer miljövänlig verksamhet behöver betala mer för att bevisa detta. Företag som inte håller samma miljöstandard kan däremot undvika dessa kostnader. Detta riskerar vara ett disincitament till näringslivets gröna omställning. Samma sak gäller ett begränsat förtursförfarande. Att bevisa att en investering eller verksamhet förtjänar förtur lär vara förknippat med betydande kostnader. Företagen står då inför ett val, att satsa resurser på att tillskansas sig förtur, eller att vänta i den "vanliga" och nu längre kön.

Ett sådant förfarande medför med andra ord en betydande risk för privilegiejakt, vilket som princip drar ner effektiviteten i ekonomin. Rent konkret finns en risk att sökande företag anpassar sina investeringar, samt sina ansökningar, för att passa kriterierna för förtur, i stället för att välja och beskriva bästa möjliga lösning för verksamheten. Med andra ord förskjuts fokus från lösningar mot att klara sig igenom administrativa system.

Ett förtursförfarande riskerar också att vara snedvridande mellan olika grupper av företag. De företag som står bäst rustade för att få förtur är stora, resursstarka, inhemska företag (3, 6, 11). De har insyn i systemet, vet hur man spelar spelet, och har resurserna att göra det. Mindre företag, nya företag samt utländska företag riskerar därför missgynnas. Det är särskilt problematiskt då dessa typer av företag ofta står för introduktionen av nya innovativa lösningar. En snedvridning av den här typen riskerar därför vara konkurrens- och innovationshämmande.

Det är även problematiskt att ett begränsat förtursförfarande sätter ett tak på hur stor andel av näringslivets investeringar som kan vara föremål för förtur. Målsättningen för näringslivets gröna omställning, och därmed eventuella reformer av miljötillståndsprövningen, bör rimligen vara att större investeringar som inte bidrar till en grön omställning, som utgör "business as usual", blir allt färre. Antalet och andelen investeringar som bidrar till omställningen bör å andra sidan öka. Om det finns fler

investeringar och ansökningar som borde få förtur än det finns förtursplatser så innebär det att sökande företag bär kostnaden för att försöka få förtur men samtidigt löper betydande risk att inte få förtur. En förtursprocedur som bygger in en begränsad förväntning om hur stor del av alla investeringar som antas kunna bidra till omställningen kan visa sig vara just begränsande. Ett förtursförfarande är i bästa fall en övergångslösning som när "taket" nås riskerar minska omställningstrycket.

Många möjliga principer för förtur

Det finns många värddiga delmål på vägen mot en fossilfri ekonomi. Flera av dem nämns i förfrågan såsom storleken på utsläppsminskningen samt möjliggörande verksamheter och processer. Man kan även väga in hur svår utsläppsminskningen är att åstadkomma på andra sätt (vid sidan av den lösning som föreslås i ansökan), exempelvis genom substitution eller investeringar utomlands. Det är med andra ord svårt att dra systemgränser för kriterierna för förtur, är det bara vad som ryms i ansökan som ska ligga till grund för prioriteringen? Det finns även argument för att väga in investeringens övriga samhällsekonomiska konsekvenser (4).

Eventuellt kan man överväga att luta sig mot en övergripande princip såsom avfallstrappan (2), där åtgärder för att minimera exempelvis bör prioriteras över åtgärder för återanvändning, som i sin tur prioriteras framför återvinning. Detta skulle kunna vara av stor relevans för balansen mellan exempelvis brytning av jungfruliga metaller och återvinning av desamma.

Givet denna komplexitet är det svårt att bestämma en enskild princip som ska gälla för ett förtursförfarande, trots ett övergripande mål om minskade utsläpp. I frånvaron av en tydlig och allmänt begriplig princip riskerar ett förtursförfarande att bli svårförstått och ses som illegitimt.

Tillväxtanalys rekommendationer

Tillväxtanalys avstyrker sammanfattningsvis ett begränsat förtursförfarande. Vi rekommenderar i stället att miljöprövningsinstanserna, inklusive remissinstanserna, tillförs resurser så att de kan delta på ett kvalificerat och skyndsamt sätt. Vi rekommenderar främst en ökad tydlighet i vad som krävs av en ansökan för att den ska kunna behandlas, detta kommer minska ledtiderna mycket mer påtagligt och generellt än vad ett förtursförfarande kan förväntas göra.

Det viktigaste är att miljönyttor och miljörisker på ett ändamålsenligt och förutsägbart sätt vägs mot varandra, inte att potentiella miljönyttor eller miljörisker prioriteras genom förtur.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit analytiker Henrik Hermansson. I ärendets handläggning har även avdelningschefen Thomas Pettersson Westerberg medverkat.

Sverker Härd
Generaldirektör

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Östersund

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Studentplan 3, Östersund

Stockholm

Postadress: Studentplan 3, 831 40 Östersund

Besöksadress: Torsgatan 11, plan 4, Stockholm

Telefon: 010-447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

Webb: www.tillvaxtanalys.se

Organisationsnummer: 202100-6164