

Avsedd för
Svenskt Näringsliv

Dokumenttyp
Rapport

Datum
Mars, 2011

UNDERSÖKNING AV GENOMFÖRANDE- TIDER OCH FRAMTIDA RESURSBEHOV FÖR PROJEKT MED MILJÖPÅVERKAN



FÖRORD

Ramböll Management Consulting har på uppdrag av Svenskt Näringsliv genomfört en undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan fram till 2034. Syftet med studien är att utreda vilket resursbehov som finns och kommer att finnas för projekt med miljöpåverkan (som kräver miljötillstånd enligt miljöbalken). Detta innebär att uppskatta den tid det tar att genomföra projekt som kräver tillstånd från det att projektet börjar planeras och utredas hos verksamhetsutövaren (den sökande) till dess att genomförandet är avslutat. Vidare är syftet att med utgångspunkt i politiska initiativ och ambitioner visa vilka resurser som kommer att behövas i framtiden för att klara kraven samt ställa dessa behov mot prognostiserat utbud och efterfrågan på relevanta resurser, det vill säga personer med efterfrågade kompetenser. Att uppskatta hur något kommer att utvecklas fram till 2034 är behäftat med stor osäkerhet. Resultaten bör således tolkas som indikativa snarare än en exakt prognos. Resultaten bygger på väldokumenterade och genomarbetade antaganden. Men det är just antaganden och detta bör läsaren ha i beaktande.

För frågor kring studien, kontakta Nicklas Skår, Svenskt Näringsliv,
Nicklas.Skar@svensktnäringsliv.se

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Behov av resurser för att hantera projekt med miljöpåverkan – idag och 2034	2
2.	Om studien och dess genomförande	3
2.1	Studiens syfte	3
2.2	Kortfattad metod för genomförandet	3
2.3	Avgränsningar och begränsningar	4
2.4	Studiens disposition	5
3.	Tid och resurser för ansökningar om miljötillstånd	6
3.1	Hantering av tillstånd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet	6
3.2	Metod och kategorisering av mål/ärenden	7
3.3	En standardiserad process – från förstudie till genomförande	8
3.4	Tid- och resursåtgång för A-verksamheter	9
3.5	Tid- och resursåtgång för B-verksamheter	23
3.6	Tid- och resursåtgång för vattenverksamheter	39
3.7	Slutsatser – tid- och resursåtgång för projekt som kräver miljötillstånd	50
4.	Bedömning av kommande behov av resurser	51
4.1	Konjunkturens påverkan på antalet prövningar	51
4.2	Förändringar baserat på politiska initiativ och ambitioner	53
4.3	IED (Industriemissionsdirektivet)	54
4.4	Ramdirektivet för vatten	57
4.5	Klimatambitionen 2020 och dess styrmedel	63
4.6	Utveckling av antalet prövningar fram till 2034	68
4.7	De sökandes syn på framtida antalet prövningar	70
4.8	Resursbehovet som en funktion av antalet prövningar	71
4.9	Tid för prövning i relation till politiska initiativ och ambitioner	73
4.10	Slutsatser – utvecklingen av antalet prövningar och resursbehov	74
5.	Tillgång och efterfrågan på resurser	76
5.1	Prognos för resursbehovet i olika scenarier	76
5.2	Identifiering av nyckelkompetenser hos myndigheterna	80
5.3	Identifiering av nyckelkompetenser hos de sökande	82
5.4	Utbud och efterfrågan på relevanta resurser till och med år 2034	83
5.5	Slutsatser – tillgång och efterfrågan på resurser	89
6.	Sju övergripande slutsatser	91

TABELLER OCH FIGURER

Tabell 1. Prövningsnivåer av tillstånd	7
Tabell 2. Bedömning av påverkan av styrmedel på antalet prövningar	65

Figur 1. Övergripande frågeställningar	3
Figur 2. Första frågeställningen	6
Figur 3. Standardiserad process för projekt som kräver miljötillstånd	8
Figur 4. A-mål: totalt antal mål över tid	9
Figur 5. A-mål: tid- och resursåtgång (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)	11
Figur 6. A-mål: tid- och resursåtgång per bransch (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)	11
Figur 7. Standardiserad process – innan ansökan inkommit	12
Figur 8. Standardiserad process – prövningsprocessen	15
Figur 9. A-mål: total ledtid (staplar; vänster skala) och antal mål (linje; höger skala) 2007-2010	15
Figur 10. A-mål: total ledtid per bransch och per mark- och miljödomstol (veckor)	16
Figur 11. A-mål: de tre beräknade ledtiderna som andel av den totala tiden 2007-2010 (%)	17
Figur 12. A-mål: total ledtid (veckor) mot totalt antal mål per mark- och miljödomstol 2007-2010	17
Figur 13. A-mål: genomsnittlig kompletteringstid 2007-2010 (veckor)	18
Figur 14. A-mål: genomsnittlig kompletteringstid per bransch och per mark- och miljödomstol (veckor)	18
Figur 15. A-mål: genomsnittlig remisstid 2007-2010 (veckor)	19
Figur 16. A-mål: genomsnittlig remisstid per bransch och per mark- och miljödomstol (veckor)	19
Figur 17. A-mål: genomsnittlig övrig tid 2007-2010 (veckor)	20
Figur 18. A-mål: genomsnittlig övrig tid per bransch och per mark- och miljödomstol (veckor)	20
Figur 19. Standardiserad process – eventuellt överklagande	21
Figur 20. Standardiserad process – genomförande	22
Figur 21. B-ärenden: totalt antal ärenden över tid	23
Figur 22. B-ärenden: tid- och resursåtgång (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)	24
Figur 23. B-ärenden: tid- och resursåtgång per bransch (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)	25
Figur 24. Standardiserad process – innan ansökan inkommit	26
Figur 25. Standardiserad process – prövningsprocessen	28
Figur 26. B-ärenden: total ledtid (staplar; vänster skala) och antal ärenden (linje; höger skala) 2007-2010	29
Figur 27. B-ärenden: total ledtiden per bransch och per MPD (veckor)	30
Figur 28. B-ärenden: de tre beräknade ledtiderna som andel av den totala tiden 2007-2010 (%)	30
Figur 29. B-ärenden: total ledtid för prövningsprocessen (veckor) och totalt antal mål per MPD 2007-2010	31
Figur 30. B-ärenden: genomsnittlig kompletteringstid 2007-2010 (veckor) ...	32
Figur 31. B-ärenden: genomsnittlig kompletteringstid per bransch och per MPD (veckor)	33
Figur 32. B-ärenden: genomsnittlig remisstid 2007-2010 (veckor)	35
Figur 33. B-ärenden: genomsnittlig remisstid per bransch och per MPD (veckor)	35
Figur 34. B-ärenden: genomsnittlig övrig tid 2007-2010 (veckor)	36

Figur 35. B-ärenden: genomsnittlig övrig tid per bransch och per MPD (veckor)	36
Figur 36. Standardiserad process – eventuell överklagan	37
Figur 37. Standardiserad process – genomförandet	37
Figur 38. Vattenmål: totalt antal mål över tid	39
Figur 39. Vattenmål: tid- och resursåtgång (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)	40
Figur 40. Standardiserad process – innan ansökan	41
Figur 41. Standardiserad process – från inkommen ansökan till beslut	43
Figur 42. Vattenmål: total ledtid 2007-2010 (staplar; vänster skala) och antal mål (linje; höger skala)	43
Figur 43. Vattenmål: total ledtid 2007-2010 per mark- och miljödomstol (veckor)	44
Figur 44. Vattenmål: de tre beräknade ledtiderna som andel av den totala tiden 2007-2010 (%)	44
Figur 45. Vattenmål: total ledtid för prövningsprocessen (veckor) och totalt antal mål per mark- och miljödomstol 2007-2010	45
Figur 46. Vattenmål: genomsnittlig kompletteringstid 2007-2010 och per mark- och miljödomstol (veckor)	45
Figur 47. Vattenmål: genomsnittlig remisstid 2007-2010 och per mark- och miljödomstol (veckor)	46
Figur 48. Vattenmål: genomsnittlig övrig tid 2007-2010 och per mark- och miljödomstol (veckor)	47
Figur 49. Standardiserad process – eventuell överklagan	47
Figur 50. Standardiserad process – genomförande	48
Figur 51. Andra frågeställningen	51
Figur 52. Totalt antal ärenden och mål 2004-2009 (grön linje; vänster skala) och BNP-index (blå linje; höger skala)	52
Figur 53. Totala antalet prövningar enligt prognos med BNP-påverkan 2011-2034 (antal)	53
Figur 54. Antal ytterligare prövningar årligen till följd av IED (høgt scenario) 2014-2034	56
Figur 55. Antal ytterligare prövningar årligen till följd av IED (låg scenario) 2014-2034	57
Figur 56. Totalt antal ytterligare prövningar årligen till följd av IED 2014-2034	57
Figur 57. Antal ytterligare prövningar årligen till följd av Ramdirektivet för vatten (høgt scenario) 2012-2027	61
Figur 58. Antal ytterligare prövningar årligen till följd av Ramdirektivet för vatten (låg scenario) 2012-2027	61
Figur 59. Totalt antal ytterligare prövningar årligen till följd av Ramdirektivet för vatten 2012-2027	62
Figur 60. Beräknade scenarier	68
Figur 61. Scenario ett med och utan BNP-påverkan: Høg IED, Høg Ramdirektivet för vatten. Total ökning av antalet prövningar 2011-2034	69
Figur 62. Scenario två med och utan BNP-påverkan: Høg IED, Låg Ramdirektivet för vatten. Total ökning av antalet prövningar 2011-2034	69
Figur 63. Scenario tre med och utan BNP-påverkan: Låg IED, Høg Ramdirektivet för vatten. Total ökning av antalet prövningar 2011-2034	70
Figur 64. Scenario fyra med och utan BNP-påverkan: Låg IED, Låg Ramdirektivet för vatten. Total ökning av antalet prövningar 2011-2034	70
Figur 65. Prognoser för resursbehov 2011-2034 per drivare (effektiva årsarbetskrafter)	72
Figur 66. Tredje frågeställningen	76
Figur 67. Ytterligare resursbehov för myndigheter och sökande i scenario 1. Övre: Myndigheter, inkl. och exkl. BNP-påverkan. Undre: Sökande, inkl. och exkl. BNP-påverkan (effektiva årsarbetskrafter)	77

Figur 68. Ytterligare resursbehov för myndigheter och sökande i scenario 2. Övre: Myndigheter, inkl. och exkl. BNP-påverkan. Undre: Sökande, inkl. och exkl. BNP-påverkan (effektiva årsarbetskrafter).....	78
Figur 69. Ytterligare resursbehov för myndigheter och sökande i scenario 3. Övre: Myndigheter, inkl. och exkl. BNP-påverkan. Undre: Sökande, inkl. och exkl. BNP-påverkan (effektiva årsarbetskrafter).....	79
Figur 70. Ytterligare resursbehov för myndigheter och sökande i scenario 4. Övre: Myndigheter, inkl. och exkl. BNP-påverkan. Undre: Sökande, inkl. och exkl. BNP-påverkan (effektiva årsarbetskrafter).....	80
Figur 71. Differens mellan utbud och efterfrågan av jurister 2012-2030 (antal personer).....	84
Figur 72. Differens mellan utbud och efterfrågan 2012-2030 av ekonomer (antal personer)	85
Figur 73. Differens mellan utbud och efterfrågan 2012-2030 av naturvetare; underskott (antal personer)	87
Figur 74. Differens mellan utbud och efterfrågan 2012-2030 av naturvetare; överskott (antal personer)	88
Figur 75. Differens mellan utbud och efterfrågan 2012-2030 av högskole- och gymnasieingenjörer (antal personer).....	88
Figur 76. Övergripande frågeställningar	91

BILAGOR

Metodbilaga – Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan

1. BEHOV AV RESURSER FÖR ATT HANTERA PROJEKT MED MILJÖPÅVERKAN – IDAG OCH 2034

För att genomföra större projekt och investeringar som kan ha miljöpåverkan krävs tillstånd enligt miljöbalken. I dagsläget är processen för att hantera ansökningar om miljötillstånd både tids- och resurskrävande för samrådsmyndigheterna och prövningsmyndigheterna (hädanefter myndigheterna) och för de sökande. Hela processen för ett projekt som kräver miljötillstånd (från förstudie till avslutat genomförande) tar i genomsnitt mellan två och sex år beroende på vilken typ av ärende eller mål det är frågan om samt om ärendet/målet överklagas eller inte. Framöver kommer troligtvis den ekonomiska utvecklingen samt Industriemissionsdirektivet (IED) och Ramdirektivet för vatten att leda till ett ökat antal prövningar av miljötillstånd. Sveriges näringsliv och myndigheterna kan därmed förvänta sig att det kommer att krävas mer resurser för att hantera den framtida utvecklingen.

Rambölls prognos visar att ökningen av antalet prövningar kan bli 70-90 procent om påverkan från konjunkturutvecklingen inkluderas i beräkningarna. Detta innebär ett ökat resursbehov på total nivå (sökande och myndigheterna inkluderade) på upp till 350 årsarbetskrafter. Givet att BNP exkluderas som påverkansfaktor är det ökade resursbehovet cirka 67 årsarbetskrafter ytterligare. I prognosen som inkluderar BNP-påverkan uppskattas det totala resursbehovet för myndigheterna till cirka 36 procent högre än dagens kapacitet. I prognosen som inte räknar in påverkan från den generella BNP-utvecklingen uppskattas resursbehovet till cirka 16 procent högre än dagens kapacitet.

Framförallt ligger dock det ökade resursbehovet för att hantera miljötillstånd hos aktörer i näringslivet. Det är relativt få verksamheter som berörs av direktiven men arbetsbördan för de sökande som drabbas blir stor – ett enskilt mål eller ärende kan kräva upp mot två årsarbetskrafter. Även för myndigheterna blir mängden omprövningar som följer av direktiven en utmaning eftersom de sökande kan sakna incitament för att driva processen framåt samt att ingen i dagsläget vet när i tiden effekten av olika direktiv kommer att inträffa. Det finns därför en risk att arbetsbördan för myndigheterna blir mycket stor under vissa specifika år. Dessutom har studien mycket sannolikt uppskattat resursåtgången för lågt då bland annat påverkan från lagstiftningen på vissa verksamheter inte kunnat uppskattas samt att uppräknandet av antal ärenden till följd av den ekonomiska utvecklingen och de nya direktiven endast gjorts för vissa typer av ärenden/mål. Prognoserna av det framtida resursbehovet har endast gjorts utifrån kommande förändringar som är kända i dagsläget.

Ett ökat antal prövningar innebär ett ökat resursbehov hos myndigheterna alternativt att längre ledtider accepteras eller att myndigheterna effektiviseras. Redan idag upplever en grupp sökande frustration kring ledtiderna och är tveksamma inför att gå in i en prövningsprocess igen. En ännu längre ledtid innebär en risk att vissa sökande tvekar inför att genomföra en investering som kräver miljötillstånd.

Den kompetens som framförallt efterfrågas i processen kring hanteringen av miljötillstånd är jurister med inriktning på miljö rätt samt personer med naturvetenskaplig eller teknisk utbildningsbakgrund med fokus på miljö. På en aggregerad nivå är utbudet av denna kompetens god men inom vissa områden finns risk för att ett underskott kommer uppstå. Tillgången på erfarna jurister med fokus på miljö rätt, kemister, fysiker samt civilingenjörer med inriktning mot väg och vatten, byggnad och lantmäterier kan vara begränsad i framtiden vilket kan komma att påverka såväl myndigheter som verksamhetsutövare.

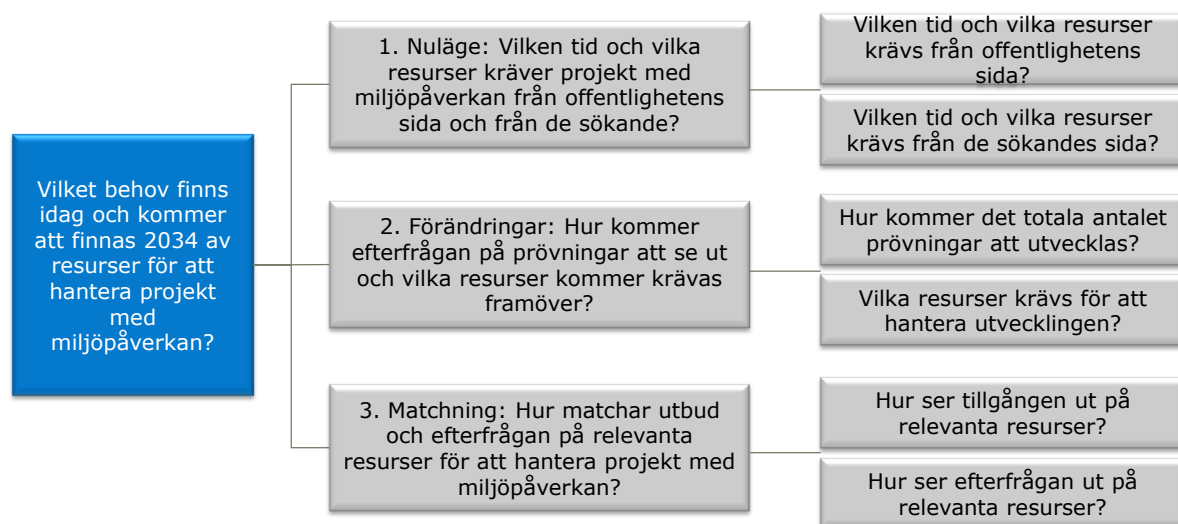
2. OM STUDIEN OCH DESS GENOMFÖRANDE

Ramböll Management Consulting (hädanefter Ramböll) har på uppdrag av Svenskt Näringsliv genomfört en undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan. Studien har genomförts under andra halvåret 2011.

2.1 Studiens syfte

Syftet med studien är att utreda vilket resursbehov som finns och kommer att finnas för projekt med miljöpåverkan (som kräver miljötillstånd enligt miljöbalken). Detta involverar att uppskatta den tid det tar att genomföra projekt (investering) som kräver tillstånd, från det att projektet börjar planeras och utredas hos verksamhetsutövaren (den sökande) till dess att genomförandet är avslutat. Vidare är syftet att med utgångspunkt i politiska initiativ och ambitioner visa vilka resurser som kommer att behövas i framtiden för att klara kraven samt ställa dessa behov mot prognostiserat utbud och efterfrågan på relevanta resurser, det vill säga personer med efterfrågade kompetenser. Utgångspunkten för studien är de frågeställningar som visas i figuren nedan.

Figur 1. Övergripande frågeställningar



2.2 Kortfattad metod för genomförandet

Som en inledning på undersökningen gjordes ett förarbete som resulterade i att en standardiserad process för projekt som kräver tillstånd identifierades – från förstudie till genomförande. Som grund för analysen av nuläget (delfråga ett), ligger två delvis separata studier. Den ena studien ämnar till att studera tid- och resursåtgång på Sveriges fem mark- och miljödomstolar samt vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD). Den andra studien analyserar tid- och resursåtgång för de sökande i processen. Tidsåtgången för prövningsprocessen har studerats hos mark- och miljödomstolarna och MPD:erna genom en omfattande aktstudie av länsstyrelsernas respektive mark- och miljödomstolarnas diarium. Uppskattningen av resurser har baserats på tidredovisningsdata från MPD:erna och domstolsverket samt uppskattningar av effektivt resursanvändande av personal vid MPD:erna. Tid- och resursåtgång hos de sökande har uppskattats utifrån material som samlats in genom intervjuer med cirka 100 sökande. Delfråga två, har analyserats genom identifiering av påverkansfaktorer, såsom konjunkturen och politiska initiativ och ambitioner. Analysen har genomförts i flera steg; genom intervjuer med ämnessakkunniga samt panel med miljörättslig expertis med syfte att ta fram uppskattningar av hur dessa faktorer påverkar det framtida antalet prövningar. Utifrån den framtagna utvecklingen av antalet prövningar samt den nuvarande resursanvändningen har det ytterligare resursbehovet i framtiden uppskattats. Det framtida resursbehovet ligger sedan till grund för att studera delfråga tre, där utbud och efterfrågan för relevanta kompetenser för projekt som kräver miljötillstånd analyseras. De resurser som inkluderas från myndigheternas sida är de som är direkt involverade i prövningsprocessen samt involverade i samrådsförfarandet. Eventuella myndigheter som svarar på remiss är ej inkluderade. En mer omfattande beskrivning av metod, antaganden och uppskattningar återfinns i bilagan till detta huvuddokument.

2.3 Avgränsningar och begränsningar

Att uppskatta hur något kommer att utvecklas fram till 2034 är behäftat med stor osäkerhet. Prognoserna över utvecklingen av prövningar och framtida resursbehov bör således tolkas som indikativa. Beräkningarna bygger på tydliga och väldokumenterade antaganden som bör tas i beaktande då resultaten analyseras. I metodbilagan till detta huvuddokument presenteras de antaganden som har gjorts för att studera de tre delfrågorna. De mest centrala avgränsningarna och begränsningarna är följande:

Studien av tid för hanteringen av miljötillståndsansökningar är baserad på en aktstudie genomförd av Ramböll. I studien har sökningar gjorts med utvalda nyckelord i mark- och miljödomstolarnas och länsstyrelsernas diariet. Diariernas utförande varierar mellan olika myndigheter vilket kan ha inneburit att vissa ärenden inte identifierats genom sökningarna. När förteckning över ärenden och mål inte funnits tillgängliga elektroniskt har akter begärts ut i pappersform.

I studien har samtliga relevanta tidpunkter för varje kartlagt ärende/mål registrerats. Även ärendemening, myndighet och övrig relevant information har samlats in. De ärenden/mål som kartlagts i studien har varit fullständiga prövningar och ändringstillstånd. Bransch som verksamheten avser och typen av ärende/mål har registrerats utifrån ärendemeningen. Denna metod innebär en risk att även andra ärenden tas med i studien och att ärenden som skulle tas med inte fångas upp. Men då MPD:erna inte registrerar typ av ärende har detta bedömts vara den mest effektiva metoden för att urskilja de fullständiga prövningarna och ändringstillstånden från övriga ärenden som MPD:erna hanterar. Uppskattningar som gjorts av hur stor andel av samtliga MPD-ärenden som är fullständiga prövningar och ändringstillstånd pekar emellertid på att de avsedda ärendena har inkluderats i stor utsträckning. Det medtagna antalet ärenden är runt 40 procent av den totala mängden ärenden som hanteras av MPD:erna. Uppgifter som samlats in genom aktstudien är även grunden till uppskattningarna av antalet prövningar och resursbehov i framtiden.

Uppskattningen av resursanvändandet hos myndigheterna bygger på myndigheternas tidsrapporteringsdata och personalens egna uppskattningar av resursanvändande. Resursanvändandet vid MPD:erna har uppskattats utifrån handläggarnas (den personalkategori som står för det största resursanvändandet per ärende) uppskattningar av den effektiva tidsåtgången för typiska ärenden. Sedan har generella statistiska samband mellan resursförbrukning (hur mycket effektiv arbetstid som läggs ned) och ledtider (hur lång tid de tar att hantera) uppskattats. Dessa samband har sedan utnyttjats för att beräkna resursanvändandet för ärenden inom olika branscher. Vad gäller resursanvändandet vid domstolarna har en uppskattning av resursanvändande per mål istället gjorts utifrån tidsrapporteringsstatistik och den fullständiga data avseende ledtider för samtliga mål som domstolarna hanterar, vilket Domstolsverket tillhandahåller. I denna metod har antagandet gjorts att det liksom hos MPD:erna finns ett samband mellan målens ledtider och resursanvändandet. Tillgängliga resurser på respektive domstol har fördelats på de mål som domstolen har prövat, utifrån genomloppstiden per mål, för åren 2005-2008 (senaste perioden då det finns jämförbar statistik). Detta samband har sedan utnyttjats för att uppskatta resursanvändandet för mål inom olika branscher.

De sökandes resurser har uppskattats utifrån cirka 100 strukturerade intervjuer baserat på en metod som bygger på Standard Cost model¹ som tidigare har använts för att uppskatta administrativa kostnader. Det innebär att varje processteg har diskuterats med den sökande och denne har fått uppskatta resursåtgång i varje processteg. Varje ansökan är dock unik, vilket återspeglas i att det finns en stor variation i resultaten. Resultaten har sedan jämförts med tidigare framtagna tider för hantering av miljötillstånd från de projekt som genomförts för att mäta administrativa kostnader. Resultaten från de båda studierna ligger inom ett rimligt intervall.

Uppskattningen av det framtida antalet prövningar har gjort genom kvalitativa intervjuer och bedömningar kombinerat med en panel av miljörättslig expertis. Ambitionen har varit att studera de

¹ Standardkostnadsmodellen är en metod för att mäta företags administrativa kostnad som uppkommer på grund av krav i lagstiftning. Modellen bygger på intervjuer företag och experter för att kunna standardisera tidsförbrukning och sedan genomföra beräkningar. Utgångspunkten enligt standardkostnadsmodellen är att genomföra intervjuer med cirka 4-5 företag per segment. Standardisering av tider genomförs med utgångspunkt från insamlade data. Tiderna som framkommit i intervjuerna analyseras och stäms av med experter. Metoden kan därmed sägas vara en expertvärdering, understödd av intervjuer med företag

lagstiftningsförändringar som är planerade och mål och ambitioner som kan tänkas påverka antalet prövningar i framtiden. Detta är behäftat med stor osäkerhet och är just antaganden – helt enkelt därför att ingen i dagsläget vet exakt hur exempelvis de relevanta lagstiftningsförändringarna kommer att implementeras och vilka verksamheter som måste omprövas eller söka nya tillstånd. De hypoteser som tagits fram har emellertid varit de mest rimliga utifrån den information som finns tillgänglig i dagsläget.

I studien ingår inte att studera effektiviseringspotential hos myndigheterna. Studiens grundläggande antagande är att tid- och resursåtgången per ärende/mål är konstant och hänsyn tas inte till den diskussion som förts kring att eventuellt slå ihop MPD:er i framtiden. I verkligheten kan även en ökad ärende/målmängd förlänga tiden det tar hos myndigheterna att hantera ett enskilt ärende för att de helt enkelt hamnar på hög. Detta är dock ingen självklarhet då handläggningstiden hos MPD:er med stora ärendemängder tenderar att ha kortare ledtider, enligt analysen. Det är inte möjligt att urskilja samma mönster för mark- och miljödomstolarna.

Fokus ligger även på att studera förändringen i antal av de ärende- och måltyper som ingår i studien och resursbehovet utifrån detta. Troligtvis kommer dock även andra ärenden att öka i antal, exempelvis villkorsändringar. Således är uppskattningen av den framtida arbetsbördan blygsam.

2.4 Studiens disposition

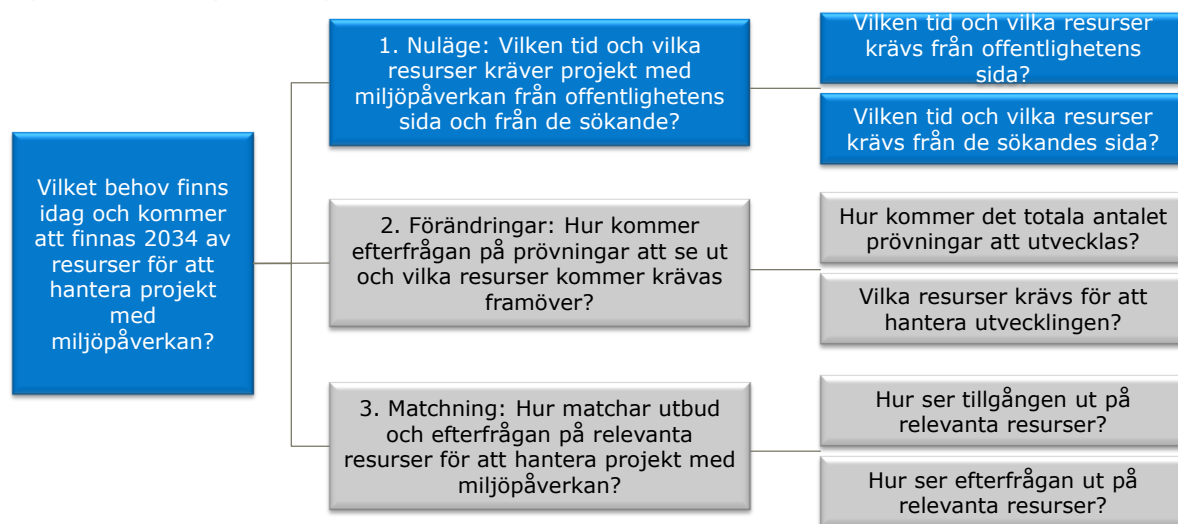
Rapportens disposition följer studiens tre huvudfrågeställningar. Efter detta inledande kapitel (två) följer en sammanställning av **tid och resurser för ansökningar om miljötillstånd** (tre). Därefter följer ett kapitel som innehåller en **bedömning av kommande behov av resurser** (fyra). Sedan följer en analys av **tillgång och efterfrågan på resurser** (fem). Sist återfinns slutsatser om **vilken tid och vilka resurser som krävs för projekt med miljöpåverkan, i dagsläget och i framtiden** (sex). Till detta huvuddokument finns även en bilaga. I bilagan beskrivs metoder som använts och hur studien har genomförts.

I samtliga kapitel används *ansökningar* synonymt med *prövningar*. Det vill säga *en ansökan förväntas ge en prövning*. *Myndigheterna* används för att diskutera prövningsmyndigheterna och samrådsmyndigheten. Observera att myndigheter som svarar på remiss inte inkluderas i resursberäkningarna.

3. TID OCH RESURSER FÖR ANSÖKNINGAR OM MILJÖ-TILLSTÅND

I detta avsnitt beskrivs hur lång tid det tar att söka tillstånd i Sverige för projekt som kräver miljötillstånd. Det som har kartlagts är tiden från att en förstudie om projektet inleds av den sökande till att projektet som tillståndet omfattar har genomförts – uppdelat i ett antal processteg som beskrivs nedan. Vidare har resursåtgången för denna process, både hos samrådsmyndigheterna och prövningsmyndigheternas och den sökandes sida, uppskattats. Således försöker vi i kapitlet besvara frågeställning ett i figuren nedan: vilken tid och resurser tar projekt som kräver miljötillstånd från offentlighetens sida och från de sökandes sida. Kapitlet diskuterar inledningsvis den standardiserade process som tagits fram för studien. Därefter följer en presentation av uppskattad tid- och resursåtgång för tillståndsansökningar enligt miljöbalken för vattenverksamhet (vattenmål) och miljöfarlig verksamhet (uppdelat på A-mål och B-ärenden). Respektive delkapitel presenterar materialet på en övergripande nivå men också nedbrutet per processteg, bransch (SNI - svensk näringsgrensindelning) samt per MPD/mark- och miljödomstol. Avslutningsvis redogörs för slutsatserna från kapitlet.

Figur 2. Första frågeställningen



3.1 Hantering av tillstånd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

I detta avsnitt ges definitioner av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Rutinerna för prövning och fastställandet av prövningsnivåer behandlas också, liksom kategorisering av ärenden/mål.

3.1.1 Miljöfarlig verksamhet

Vilka verksamheter som klassas som miljöfarliga definieras i 9 kap. 1 § miljöbalken. Sammanfattningsvis avses all användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan ge upphov till utsläpp till mark eller vatten eller till andra störningar för människor eller miljö. Exempel på miljöfarliga verksamheter är elkraftverk, verkstadsindustrier, kemisk industri, skjutbanor, djurhållningsanläggningar etc.

För att bedriva vissa typer av miljöfarlig verksamhet krävs tillstånd. Vid prövning av dessa verksamheter fattas beslut om huruvida tillstånd ges och om vilka villkor som behövs för att verksamhetens negativa påverkan ska begränsas. Miljöfarliga verksamheter delas in i nivåer utifrån vad som är syftet med verksamheten och vilken storlek den har (det vill säga hur omfattande produktionen är) vilket ska motsvara olika nivåer av miljöpåverkan. De olika prövningsnivåerna anges i en bilaga till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH-bilagan). Vilken prövningsnivå en miljöfarlig verksamhet har bestämmer vid vilken offentlig myndighet som ett tillstånd ska prövas. Tillståndsprövning av omfattande miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter) sker i första instans vid de fem mark- och miljödomstolarna (tidigare miljödom-

stolarna). Mark- och miljödomstolarna infördes i maj 2011 och är liksom miljödomstolarna en del av tingsrätterna i Nacka, Umeå, Vänersborg, Växjö och Östersund.

Tillståndsprövningen av mindre omfattande miljöfarliga verksamheter (B-verksamheter) sker vid länsstyrelsernas MPD:er. MPD:n är ett självständigt beslutande organ som är skilt från länsstyrelsens övriga verksamhet och infördes i samband med miljöbalken 1999. Organisation och arbetssätt vid MPD:erna ska efterlikna dem vid mark- och miljödomstolarna för att öka rättssäkerhet och förutsebarhet. Det finns ytterligare en kategori av miljöfarliga verksamheter: C-verksamheter. Dessa kräver inte tillstånd men anmälan till tillsynsmyndigheten, vilken i de flesta fall är den kommun där verksamheten finns. Denna studie omfattar inte dessa verksamheter.

Tabell 1. Prövningsnivåer av tillstånd

Klass	Anläggningarnas storlek	Prövningsmyndighet
A	Stora eller mycket omfattande anläggningar av ofta nationell karaktär	Mark- och miljödomstol
B	Medelstora och stora anläggningar av regional karaktär	Miljöprövningsdelegation
C	Mindre anläggningar av företrädesvis lokal karaktär	Kommun

3.1.2 Vattenverksamhet

Med vattenverksamhet avses de flesta verksamheter eller åtgärder som görs i vatten – ingrepp som syftar till att förändra vattnets djup eller läge, avvattna mark, leda bort eller öka grundvattenmängden. Tillstånd för vattenverksamhet prövas i likhet med A-verksamheter vid landets fem mark- och miljödomstolar. Undantaget är vissa mindre omfattande vattenverksamheter som kan anmälas direkt till länsstyrelsen. De senare har inte inkluderats i undersökningen. Eventuella överklaganden hanteras av mark- och miljööverdomstolen. Tillståndsansökning till vattenverksamhet behandlas i 11 kap. miljöbalken. Exempel på olika typer av vattenverksamheter som kräver tillstånd är muddring, grävning, anläggande av hamnar, pirer och bryggor, bortledande av grundvatten, verksamheter som rör dammar och kanaler och vattennivåregleringar. I likhet med tillstånd till miljöfarlig verksamhet ges tillstånd till vattenverksamhet tillsammans med villkor som behövs för att begränsa påverkan av verksamheten.

3.2 Metod och kategorisering av mål/ärenden

I denna undersökning har en aktstudie genomförts där Ramböll via länsstyrelsernas och mark- och miljödomstolarnas diariier kartlagt ärenden och mål som avgjorts 2007-2010. Som beskrivits ovan prövas tillstånd för vattenverksamhet och A-verksamhet vid mark- miljödomstolarna som första instans medan tillståndsansökningar för B-verksamhet prövas i första instans vid MPD:erna. Dessa ärenden och mål omfattas av aktstudien. Vattenmål och A-mål överklagas till mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt och därefter vid Högsta domstolen. B-ärenden kan överklagas till mark- och miljödomstolen. Aktstudier avseende mål som hanteras av mark- och miljööverdomstolen och högsta domstolen har inte rymts inom ramen för denna studie.

För att studera ärenden/mål med avseende på bransch har samtliga ärenden/mål kategoriserats. Kategoriseringen är baserad på branschindelning enligt SNI-koder. Källan till kategoriseringen är den ärendemening som beskriver ärendena/målen i diarierna. Kategoriseringen har inte gjorts utifrån den sökandes huvudsakliga verksamhet utan ifrån den verksamhet som det specifika ärendet/målet avser. Bakgrunden till detta metodval är att kunna uppskatta framtida tillväxt av antalet ärenden och således blir ärendet/målet i sig mest intressant att kategorisera. Följande kategorier har använts för att kategorisera materialet:

- Försörjning av el, gas, värme och kyla
- Handel, reparation av motorfordon (kallas här, för att ge en mer rättvisande bild; Skrotning och reparation av motorfordon)
- Jordbruk, skogsbruk och fiske
- Kultur, nöje och fritid
- Offentlig förvaltning och försvar
- Tillverkning
- Transport och magasinering (kallas här, för att ge en mer rättvisande bild; Infrastruktur och lagring)
- Utvinning av mineral
- Vattenförsörjning, avfallsrening, avfallshantering och sanering
- Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik
- Övrigt – angavs i de fall där det inte finns någon lämplig SNI-kodning
- Okänd – angavs om det var okänt vad verksamhetsutövaren söker tillstånd för
- Vattenverksamhet – de ärenden som var tillståndsärenden enligt 11 kap miljöbalken kodades som denna.
- Annan service verksamhet

3.3 En standardiserad process – från förstudie till genomförande

För att möjliggöra genomförandet av den omfattande aktstudien som utgör en del av det material som ligger till grund för denna rapport togs en standardiserad process för tillståndsärenden fram tillsammans med Svenskt Näringsliv och miljörättslig expertis. I huvuddrag följer varje tillståndsärende denna standardiserade process. Den standardiserade processen åskådliggörs i figuren nedan. Sökande är främst involverad i de gråmarkerade rutorna, medan myndigheterna (mark- och miljödomstol och länsstyrelse/MPD) är aktiva i de blå processtegen. Länsstyrelserna är samrådsmyndighet medan mark- och miljödomstolarna och MPD:erna är prövningsmyndigheter. Både sökande och myndigheterna är aktiva i de grå/blå processtegen. Denna schematiska beskrivning utgör givetvis en förenkling av det verkliga förfarandet, till exempel genomförs flera av processtegen överlappande, i synnerhet för den sökande.

Figur 3. Standardiserad process för projekt som kräver miljötillstånd



Innan ansökan om miljötillstånd skickas in till aktuell myndighet genomförs en rad aktiviteter från sökandes sida. Dels är det de moment som krävs för ansökan och dels de aktiviteter som genomförs hos sökande innan initiativet till ansökan och den första kontakten tas med länsstyrelsen. Inledningsvis genomför vanligen de sökande en *förstudie*, där de gör värderingen att ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet är nödvändigt för att genomföra projektet.

Efter förstudien är genomförd inleds *samrådsfasen*. I denna tar den sökande kontakt med länsstyrelsen för ett myndighetssamråd eller inledande samråd där kommunen och länsstyrelsen informeras av den sökande om dess intentioner – lokalisering, omfattning och utformning av den planerade verksamheten. I samband med myndighetssamrådet fattar länsstyrelsen beslut om huruvida den verksamhet som tillståndet söks för bedöms ha en betydande miljöpåverkan (BMP) eller inte. Vid betydande miljöpåverkan är det obligatoriskt för den sökande att bjuda in allmänheten till ett eller flera ytterligare eller utökade samråd. Ett utökat samråd kan också initieras av sökanden utifall den upplever att den kan gagnas av att förankra processen hos berörda för att exempelvis förebygga risken för att processen stöter på motstånd i senare skede. Samrådsfasen drivs av den sökande och syftet med samråden är att samla in synpunkter från berörda sakägare, myndigheter, organisationer, allmänheten etc. Under samråden kan väsentliga frågor som rör den planerade verksamhet lyftas och tänkbara problem kan uppmärksammas på ett tidigt stadium. Samråden är även ett tillfälle då den sökande kan upplysas om vad ansökan behöver innehålla och hur den ska vara utformad för att betraktas som komplett och därmed prövas av

MPD eller mark- och miljödomstol, beroende på vilken typ av verksamhet det är frågan om. Samrådsfasen inleds med att länsstyrelsen kontaktas oavsett om det är frågan om en A-, B- eller vattenverksamhet.

Efter detta ska den sökande upprätta en *miljökonsekvensbeskrivning* (MKB) som tillsammans med eventuella övriga tekniska utredningar skall sändas in tillsammans med *ansökan* till MPD eller mark- och miljödomstolen. Ibland har den sökande tagit fram ett utkast till MKB som använts som underlag för samrådet.

När ansökan inkommer till MPD respektive mark- och miljödomstol registreras den och granskas vanligen av en handläggare respektive tekniskt råd. Vid granskningen begärs eventuellt *kompletteringar* från sökande så att den anses vara komplett och innehålla den information som krävs för att ett beslut ska kunna fattas om tillstånd och villkor. Det är ovanligt att ansökningar anses kompletta från början och att inga kompletteringar behöver begäras. När ansökan är fullständig *kungörs* den för att ge allmänheten insyn i tillståndsprövningen och skickas vidare på *remiss* till olika myndigheter, till exempel miljöförvaltningen i aktuell kommun, för yttrande om omständigheter som ska tas i beaktande eller synpunkter på ytterligare information som den sökande behöver komplettera ansökan med. Det innebär att ansökan kan behöva kompletteras i två olika faser; inledningsvis på begäran av prövningsmyndigheten och efter remissrundan på begäran av remissmyndigheterna. Efter avslutad remissrunda fattas och formuleras ett *beslut* om tillstånd skall medges eller inte. I samband med tillståndsbeslutet formuleras vanligtvis även under vilka villkor tillståndet gäller. Om sökanden eller annan part är missnöjd med utgången i mål/ärendet kan beslutet *överklagas* till mark- och miljööverdomstolen för B-ärenden eller till mark- och miljödomstolen för A-mål eller vattenmål. Efter att ett slutgiltigt tillståndsbeslut har fattats vidtar *genomförandet* av projektet.

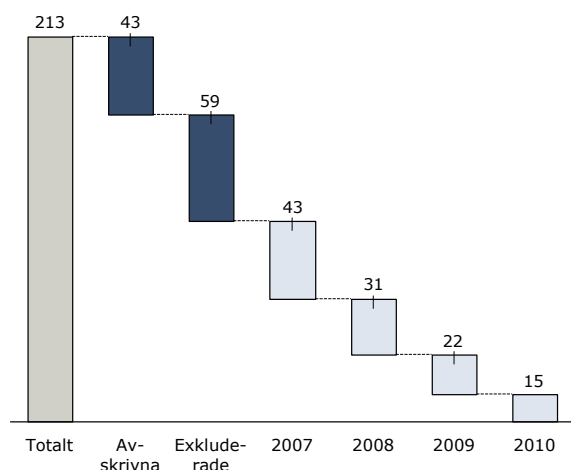
3.4 Tid- och resursåtgång för A-verksamheter

I detta avsnitt sammanställs tid- och resursåtgången för A-verksamheter – från förstudiefasen till genomförande. Inledningsvis ges en sammanställning av hela processens tid- och resursanvändning. Därefter följer en nedbrytning i processens olika delmoment från förstudie till genomförande.

Prövningen av A-mål sker på landets fem mark- och miljödomstolar. Samrådet för A-verksamhet såväl som vattenverksamhet hanteras av länsstyrelserna. Överklagande sker hos mark- och miljööverdomstolen. Exempel på miljöfarliga verksamheter är elkraftverk, verkstadsindustrier, kemisk industri, skjutbanor och djurhållningsanläggningar.

Aktstudien avseende A-mål som hanteras av mark- och miljödomstolarna omfattar 213 mål som har avgjorts 2007-2010. Av dessa har 43 mål avskrivits. Ytterligare 59 mål utesluts då dessa be-

Figur 4. A-mål: totalt antal mål över tid



döms vara mål med prövotid. Kriterierna för uteslutning är att tiden mellan komplettering och beslut är tre år eller längre eller att den totala ledtiden mellan inkommen ansökan och beslut är fyra år eller längre (det senare kriteriet tillämpas enbart för de mål där uppgifter om tid mellan komplettering och beslut saknas). Mål med prövotid är mål där det finns en deldom som fungerar som tillståndsbeslut (för en mer utförlig förklaring se metodbilagan till detta huvuddokument). Denna uteslutning ger en mer rättvis bild av hela processen ur de sökandes perspektiv då de kan påbörja genomförandet av projektet/investeringen då tillståndsbeslutet är fattat, även om det görs i en deldom.

Den främsta metoden för att inhämta materi-

alet har varit genom att beställa dagboksblad från landets fem mark- och miljödomstolar. Enligt denna studie har antalet ansökningar till landets mark- och miljödomstolar fallit över tiden. Denna trend återspeglar sig även i Domstolsverkets statistik.

En delförklaring till att antal mål minskar kan vara den förändring av FMH-bilagan som skedde 2008 och innebar att en del A-klassad verksamhet istället kom att klassas som B-verksamhet. Det är stor skillnad mellan antalet mål per miljödomstol där Nacka, Växjö och Vänersborg i aktstudien har nästan det dubbla antalet mål i jämförelse mot Umeå och Östersund. Detta följer samma mönster som Domstolsverkets statistik (även om det finns en mindre skillnad i antalet mål mellan aktstudien och Domstolsverkets statistik).

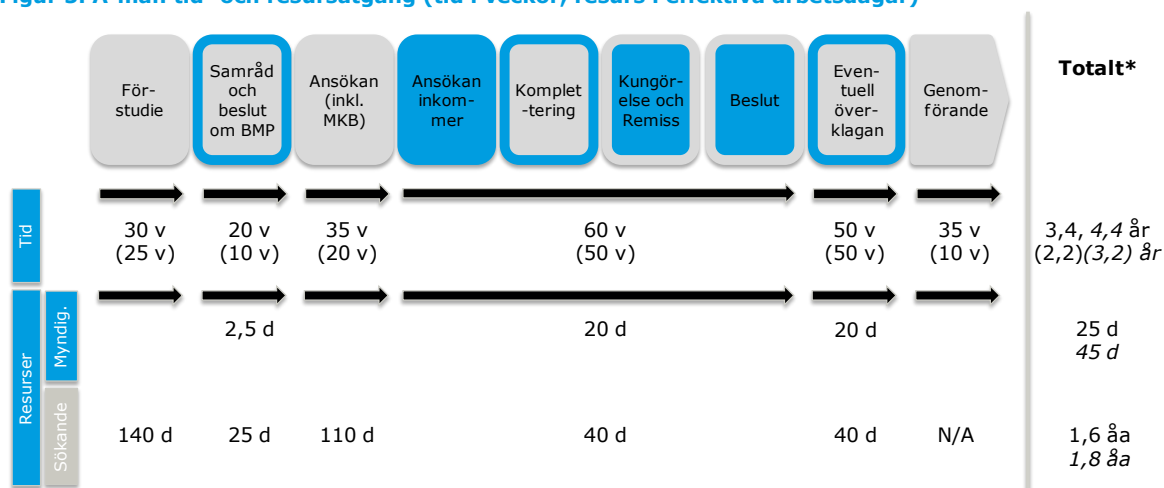
3.4.1 Den övergripande bilden: tid- och resursåtgång för hela förloppet

Inledningsvis presenteras den övergripande bilden – hur lång tid det tar och hur mycket resurser som krävs från ax till limpa för ett A-mål, det vill säga från att förstudiefasen inleds till att genomförandet är avslutat. Naturligtvis finns det stora variationer mellan olika typer av mål och mellan olika branscher. Tidsåtgången beror på hur komplext målet är, i vilket området de sökande vill genomföra en investering och naturligtvis på hur lång tid det tar att genomföra investeringen. Flera pekar även på att den sökande kan påverka processen, bland annat genom att driva på och påskynda kompletteringen och samrådsförandet.

Bilden nedan redogör för hur tids- och resursåtgången ser ut för ett genomsnittligt A-mål, från det att förstudien påbörjas av den sökande till att projektet som tillståndet söks är genomfört. Uppgifter gällande resursåtgång hos den sökande respektive mark- och miljödomstolen redovisas separat. Tid anges precis som i resten av denna rapport i veckor eller år, medan resurs (effektiv arbetstid) mäts i dagar eller årsarbetskrafter (1 aa = 220 dagar = 1760 h). Tid- och resursuppgifterna i de två övergripande figurerna nedan är avrundade till närmsta fem-tal om värdet överstiger fem.

I bilden framgår att den totala genomloppstiden för en genomsnittlig investering som genomförts för en A-verksamhet är 3,4 år (exklusive eventuellt överklagande). Motsvarande siffra för vattenmål är 2,9 år och för B-verksamhet är 3,1 år. Resursåtgången för de sökande är 1,6 årsarbetskrafter och för de involverade myndigheterna cirka 25 dagar. En mer exakt nedbrytning i processens olika steg följer i de påföljande avsnitten. Om målet överklagas till mark- och miljööverdomstolen tar målet 4,4 år och kräver 45 dagar från myndigheterna och 1,8 årsarbetskrafter från de sökande. 45 procent av A-målen överklagas till mark- och miljööverdomstolen. Mediantiderna framgår inom parentes i bilden. Att mediantiderna och genomsnittstiden varierar tyder på att det finns variationer i materialet. Som tidigare nämnts, är en viktig metodavgränsning att det i de uppskattade tiderna hos mark- och miljödomstolen gjorts en exkludering av mål som tar längre än tre år från sista inkomna komplettering till domen fallit, om ingen tidpunkt för komplettering finns får processen från ansökan till beslut ta högst fyra år. Denna exkludering är gjord för att undvika att så kallade prøvotidsmål inkluderas i beräkningarna, det vill säga mål där tillståndsbeslutet har fattats i ett delbeslut och investeringen kan genomföras av den sökanden innan det slutgiltiga beslutet har fattats. Om denna exkludering inte görs, tar handlägningsprocessen vid mark- och miljödomstolen 171 veckor. Således tar processen utan exkluderingen ytterligare ungefär två år.

Figur 5. A-mål: tid- och resursåtgång (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)

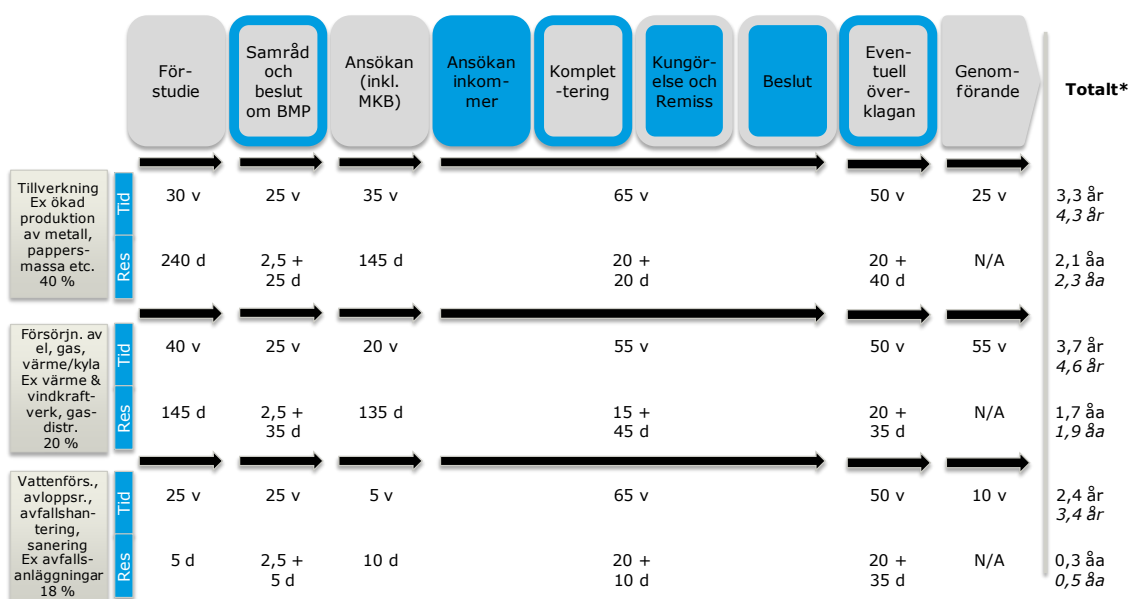


* Totala tiden är en summering av samtliga processteg. Kursiv inkluderar överklaganden. Tid anges i kalenderår, medan resurser uttrycks i årsarbetskrafter (1 årsarbetskraft = 220 arbetsdagar)

Källorna för tid och resurs är olika för olika faser. Uppgifter på resursåtgång för den sökande och tidsåtgång, under stegen förstudie, ansökan och MKB och genomförande är hämtade från intervjuer med de tillståndssökande. Mark- och miljödomstolens resurser för samråd och prövningsprocessen är hämtade från Domstolsverkets statistik. Tidsåtgång för samråd respektive prövningsprocessen är uppskattat med hjälp av de aktstudier som har genomförts som en del av denna undersökning. De aktstudier som är relevanta för A-mål är dels aktstudien som gjorts avseende dessa mål baserad på akter från landets fem mark- och miljödomstolar dels aktstudien som gjorts avseende akter för samrådsärenden som hanteras av länsstyrelserna.

Materialet (de studerade akterna) har kategoriserats utifrån branscher, detta för att kunna studera hur lång tid en viss typ av investering som de sökande vill genomföra tar. Branschindelning är, som tidigare nämnts, gjord utifrån SNI index och den för målet angivna ärendemeningen.

Figur 6. A-mål: tid- och resursåtgång per bransch (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)



Infrastruktur och lagring Ex utökad verks. för flygplatser & magasin 7 %	Tid	30 v	25 v	20 v	45v	50 v	5 v	2,4 år 3,3 år
	Res	140 d	2,5 + 45 d	85 d	20 + 45 d	20 + 35 d	N/A	1,5 åa 1,7 åa
Utvinning av mineral Ex gruvdrift 5 %	Tid	80 v	25 v	50 v	55 v	50 v	105	5,9 år 6,9 år
	Res	270 d	2,5 + 10 d	55 d	20 + 5 d	20 + 35 d	N/A	1,6 åa 1,8 åa

* Totala tiden är en summering av samtliga processteg. Kursiv inkluderar överklaganden. Tid anges i kalenderår, medan resurser uttrycks i årsarbetskrafter (1 årsarbetskraft = 220 arbetsdagar)

Som framgår i bilden ovan, varierar den totala tiden mellan 2,4 och 5,9 år (exklusive överklagande) för olika typer av projekt och även resursanvändningen varierar. Längst tid tar Utvinning av mineral som till stor del är gruvdrift. Från myndighetens sida finns det en korrelation mellan tid för hantering av målet och den totala tiden för myndigheten och så är även beräkningarna av resursåtgången genomförda. Att den totala genomloppstiden varierar är naturligt, det är olika typer av projekt av olika karaktär och har olika grad av komplexitet. Från mark- och miljödomstolens sida poängteras att komplexiteten och omfattningen spelar roll samt juridiska och tekniska omständigheter har betydelse när det gäller prövningsprocessens längd. Det pekas även på att vilket skick ansökan är i när den kommer in till mark- och miljödomstolen samt antalet yttranden som inkommer har en inverkan på prövningsprocessens längd. En rådmän problematiserar emellertid frågan kring vad som påverkar prövningsprocessens längd:

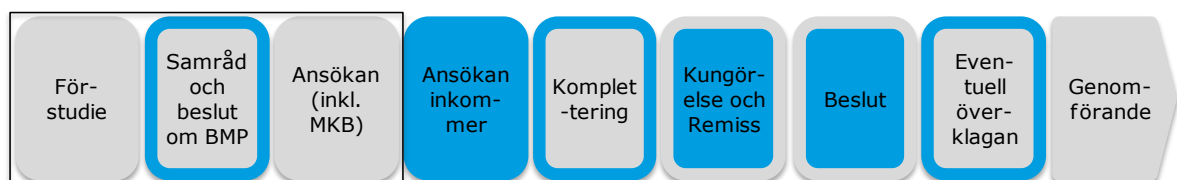
”Svårt att svara på. Ofta komplext, då finns det samband. Men ibland blir enkla mål liggande därför det inte är prioriterat, ur sökandes eller miljöskyddssynpunkt. Då kan ett enkelt mål bli liggande”

Mark- och miljödomstolarna identifierar arbetsbelastningen samt att svårigheten att få till en huvudförhandling som flaskhalsar i processen. Av praktiska skäl kan vara svårt att hitta datum som passar alla inblandade parter.

3.4.2 Tid- och resursåtgång: innan ansökan

I detta avsnitt följer en beskrivning av tids- och resursutgång för de processteg som är innan ansökan inkommer till någon av landets fem mark- och miljödomstolar. Tre processteg ingår i denna del; förstudie som genomförs av den sökande, samråd och beslut om betydande miljöpåverkan (där både myndigheten och de sökande ingår) samt ansökan där det omfattande arbetet med MKB:n ingår (genomförs av de sökande).

Figur 7. Standardiserad process – innan ansökan inkommit



Förstudie

Studien av tid och resursåtgång hos de sökande har studerats genom standardiserade intervjuer med ett urval av sökande. Totalt har 26 intervjuer genomförts för ansökan om A-mål. I genomsnitt tar den förberedande fasen 31 veckor i tid och 140 dagar i arbetstid. Variationen mellan olika sökande är stor där den längsta resursåtgången för den förberedande studien var 475 veckor, denna ansökan gällde tillstånd till ökad produktion av sulfasalazin hos ett läkemedelsbolag och komplicerades av att bolaget är del av ett större komplex med delade lokaler. I genomsnitt är det 4,4 personer som arbetar med det förberedande arbetet med ett spann på 0-15 personer. Av dessa är runt 22 procent externa konsulter. Andelen konsulter varierar mellan 0-50 procent. Dessa personers kompetens varierar från att vara miljöchefer, miljöingenjörer och miljökonsulter till att vara sakkunniga på områden såsom luft och vatten, avfall, buller, gruvor och geologi.

Som framgår av denna stora spridning i effektiv arbetstid har arbetet med den förberedande fasen gått till på olika sätt hos de sökande beroende på ett flertal faktorer såsom tidigare erfarenheter och investeringens karaktär. Vissa bedriver dessutom arbetet med förstudien parallellt med eller som en del av samrådet och MKB:n, medan andra inte genomför någon förstudie att tala om. Citaten nedan illustrerar hur sökande kan ta sig an arbetet med en förberedande studie:

"Vi tittade på vår produktionskapacitet, gjorde en förstudie och gjorde bedömningen att det var rimligt att öka produktionen från 30 till 55 000 ton per år.(...)Att ha myndighetskrav på oss att göra detta är bra, man gör inte förstudien bara för tillståndsansökan utan för att få koll på hela verksamheten. Så det är bra på många sätt. Det gjordes förstudie kring markförskaffenheter. Det gjorde konsulter, för att få fram ritningsunderlag. Du är tvungen att ha det innan du kan göra MKB"

Samråd

I aktstudien har ett urval av samrådstider från tio olika länsstyrelser studerats (1364 samrådstider totalt), där tiden från ansökan om samråd till beslut om betydande miljöpåverkan har plockats fram ur akterna. Det har ej gått att urskilja vilka samråd som gäller A-mål, vattenmål eller B-ärenden ur det studerade materialet varför en uppskattning har använts för samtliga. För det urval av samrådstider som studerats är den genomsnittliga tiden cirka 19 veckor. Tiden är från det att ansökan inkommer till beslut fattats. Detta datum finns loggat i det elektroniska diariet men flera av de som kontaktats inför den här studien pekar på att denna tidsangivelse är lång i jämförelse med upplevelsen av processen. De studerade tiderna ligger relativt jämnt över tid – mellan 18 och 20 veckor i lägsta och högsta tid. Det bör betonas att samrådstiden varierar kraftigt mellan olika länsstyrelser, där ett samråd i Västerbotten tar tio veckor med motsvarande process på Gotland i genomsnitt tar 33 veckor. Flera har även betonat att det från den sökandes sida går att skynda på processen om det finns behov av detta. Från länsstyrelsernas sida uppskattas resursanvändandet till 2,5 dagar per samråd. Endast handläggarna är inblandade i samråden. Från länsstyrelsens håll poängteras att beslut om det är betydande miljöpåverkan eller ej är relativt lätt att fatta och här är lagstiftningen tydlig. Beslutet om betydande miljöpåverkan eller ej påverkar inte den påföljande processen i någon större utsträckning. I vissa fall, men inte alla, hålls ett utökat samråd om beslut om betydande miljöpåverkan fattas.

Det totala antalet dagar som de sökande lägger på samrådsprocessen är 27². I denna tid ingår att samla relevanta intressenter och att förbereda samrådet. I genomsnitt arbetar 4,5 personer med samrådsprocessen med en variation på 1-11 personer. I genomsnitt utgör externa konsulter 19 procent av resursanvändandet. Andelen externa konsulter varierar mellan 0-43 procent. De resurser som deltar i arbetet är i stor utsträckning chefer eller projektledare hos den sökande samt miljökompetens, teknisk kompetens, juridisk kompetens. Kompetensen beskrivs i termer såsom miljökonsult, miljösamordnare, miljöingenjör, miljövetare och miljötekniker. Samrådsprocessen beskrivs som utmanande, framförallt avseende att samla och bjuda in alla intressenter.

Ansökan inklusive MKB

Den totala genomsnittstiden för genomförande av MKB:n är 34 veckor och 108 effektiva arbetsdagar. Här återfinns stora variationer, där vissa sökande anger ett par dagar medan ett projekt som rör ett tillverkningsärende där bolaget ville få ett nytt tillstånd och samtidigt utöka produktionen anger att framtagandet av MKB:n tog 512 effektiva arbetsdagar. I genomsnitt arbetar 5,3 personer med MKB:n med en variation på 2-13 personer. I genomsnitt utgörs 60 procent av dessa av externa konsulter. Användandet av externa konsulter varierar mellan 0-100 procent. I arbetet med MKB:n är det än mer tydligt att kompetenser som avser miljö är centralt. Den genomsnittliga andelen som utgörs av externa konsulter är också troligtvis ett uttryck för den sakspecifika kompetens som ansökningarnas MKB:er kräver.

För A-verksamhet såväl som för B-verksamhet förväntar sig många att komplettera sin ansökan. A-verksamhet kan i regel förväntas ha mer omfattande och komplex inverkan på miljön och det i sig ställer högre krav på ansökan.

² Motsvarande siffra i mätning av administrativa kostnader, 28 dagar, Tillväxtverkets databas, MALIN

I studien framgår att MKB:n ofta genomförs parallellt med andra moment såsom förberedelser och samråd. Citatet nedan illustrerar detta:

"Alltså jag skulle säga att den gjordes under de här två första faserna. Den var klar till samrådet. Vi skickade in hela beskrivningen som sedan blev MKB:n"

Tidigare erfarenheter och vana av att sammanställa MKB har en stor påverkan på inställningen till arbetet och upplevelsen att dess omfattning. Citaten nedan illustrerar detta:

"Det här är en ganska enkel MKB, trots att verksamheten är stor. För att det handlar om utvidgning av verksamhet inom befintligt område. Den är på 17 sidor där rätt så mycket rör en beskrivning av pågående verksamhet. Vi är också rätt duktiga på tekniken kring detta. Vi behövde bara skriva ihop det vi redan visste. Det var där det gick tid alltså. Det var ju några år sedan det där. Jag skrev utkast och bollade med juristen fram och tillbaka tre gånger. Han höll mer i själva tillståndsbiten, hur man skulle beskriva den"

Ansökan om installation av ytterligare valsverk vid anläggning

Tillståndsärendet har sin grund i att företaget gjorde en översyn, motsvarande en förstudie, av sin produktionskapacitet och med anledning av denna en bedömning att produktionen skulle kunna utökas. Därefter drog företaget igång de utredningar som var nödvändiga för att kunna utforma en tillståndsansökan. Merparten av arbetet lades ut på en advokatfirma och en miljökonsultbyrå. Företaget ägnar sig åt tillverkning och framställning av bland annat metall och har ett par hundra anställda.

Företagets översyn av sin verksamhet, som här är att betrakta som förstudien, pågick till stor del samtidigt som arbetet med MKB. Dessa två faser sammantagna tog cirka ett år och sysselsatte ett tretal konsulter. Angående arbetet med förstudien och MKB berättar en person från företaget att:

"Att ha myndighetskrav på oss att göra detta är bra, man gör det inte bara för tillståndsansökan utan för att få koll på hela verksamheten. Så det är bra på många sätt"

I samrådsfasen hade företaget ett öppet möte med länsstyrelsen och allmänheten. Företaget har inga uppgifter om den tidsåtgång som krävdes i samrådsfasen, men påpekar att länsstyrelsen var dess tillsynsmyndighet vid denna tid, så en dialog om ärendet hade inletts redan innan samrådsfasen.

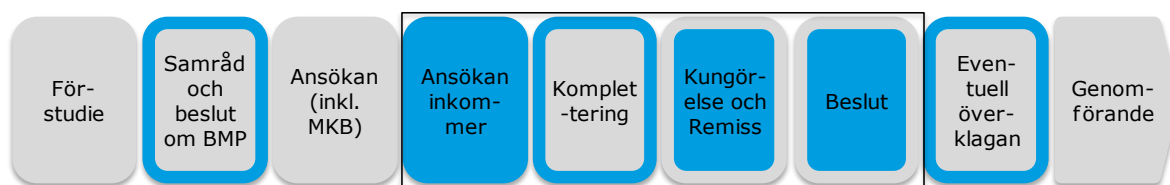
Till skillnad från det A-ärende som beskrevs ovan var det här ärendet inte föremål för några omfattande kompletteringar eller någon överklagan. Processen tog dock cirka 190 veckor från ansökan till beslut. Det krävdes i detta fall en genomförandetid på cirka ett och ett halvt år för byggnationen av valsverket efter det att företaget fått gynnande beslut. Genomsnittet för samtliga A-ärenden i denna studie är 35 veckor. I samband med genomförandet är en rad olika kompetenser inblandade, inom områden såsom elkraft, vätgas och byggnation av fundament till maskiner. Företaget har upphandlat all byggnation av externa entreprenörer men skött projektledningen själv.

Företaget upplever att den största utmaningen med tillståndsprocessen är att välja rätt konsultfirma, då det tidigare använt sig av konsulter som inte hade förmåga att genomföra det företaget önskade. Den första fråga företaget ställde till konsulterna var därför "berätta hur tillståndsprocessen går till"? Företaget betonar att det gäller att börja arbetet med ansökan i rätt tid så att processen inte fördröjer byggnation och annat arbete i genomförandefasen.

3.4.3 Tid- och resursåtgång: från ansökan till beslut

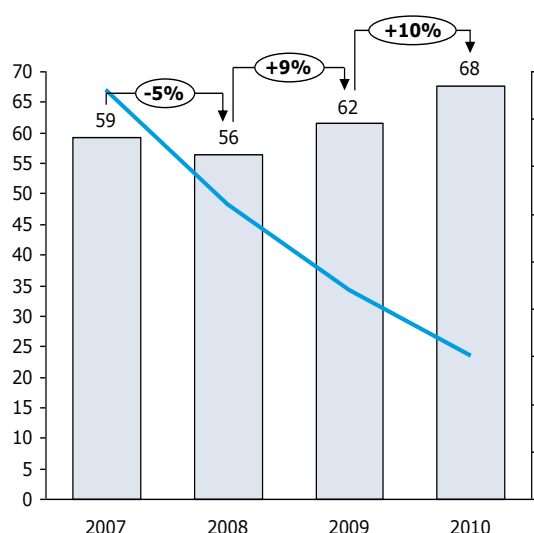
I detta avsnitt redogörs för tids- och resursåtgången i prövningsprocessen, från det att ansökan inkommer till mark- och miljödomstol till det att målet avgörs. Resursåtgången för processtegen under denna fas uppskattas aggregerat för både sökande och prövningsmyndigheten – mark och miljödomstolen. Det är framförallt i kompletteringsrundan som de sökandes resurser läggs. Samtliga tider i veckor (ej effektiv resursåtgång) är hämtade från aktstudien genomförd på landets fem mark- och miljödomstolar.

Figur 8. Standardiserad process – prövningsprocessen



Hela prövningsprocessen

Figur 9. A-mål: total ledtid (staplar; vänster skala) och antal mål (linje; höger skala) 2007-2010



Den totala prövningsprocessen för tillståndsansökningar till A-verksamhet har ökat mellan 2007 och 2010 från 59 till 68 veckor samtidigt som antalet mål har minskat. I genomsnitt tar det 60 veckor från att ansökan inkommer till beslut är fattat, givet den begränsning som presenterats tidigare, att ledtider från komplettering till beslut över tre år och om kompletteringstid saknas ledtid från ansökan till beslut över fyra år exkluderats i beräkning. Detta för att ta höjd för att delbeslut fattats som fungerar som tillståndsbeslut och att det endast återstår prövningsfrågor. Om samtliga mål skulle inkluderas innebär det en ledtid på 171 veckor. Denna ledtid är i linje med den statistik som presenterats från Domstolsverket (188 veckor), men är inte rättvisande då det

från de sökandes sida kan påbörja investeringen innan det slutliga tillståndsbeslutet har fattats. Den genomsnittliga resursåtgången under prövningsprocessen för mark- och miljödomstolen är i genomsnitt cirka 20 effektiva arbetsdagar³. De personalkategorier som står för den största delen av resurserna är domare, tekniska råd, administrativ personal etc.). Dessa resurser har beräknats utifrån den totala resursåtgången för prövning av miljömål för samtliga personalkategorier. För en utförlig beskrivning av beräkningsmetoden avseende resursåtgång på mark- och miljödomstolarna, se denna rapportens metodbilaga.

För de sökande är det framförallt kompletteringen som kräver resurser (mellan att ansökan inkommer och beslut om komplettering av ansökan är fattad). I diskussionen med de sökande innebär komplettering även att svara på frågor som uppstår under remissrundan. Detta är i processen två olika steg, men för de sökande görs ingen åtskillnad på resurs som rör komplettering av ansökan och svar på frågor som kommer upp under remissrundan. För den sökande är den genomsnittliga resursåtgången för komplettering och för att svara på frågor från remitteringen 38 dagar. I genomsnitt involveras 5,4 personer i arbetet med kompletteringar med en variation på 2-12 personer. I genomsnitt utgörs 40 procent av dessa av externa konsulter med ett spann på 0-100 procent.

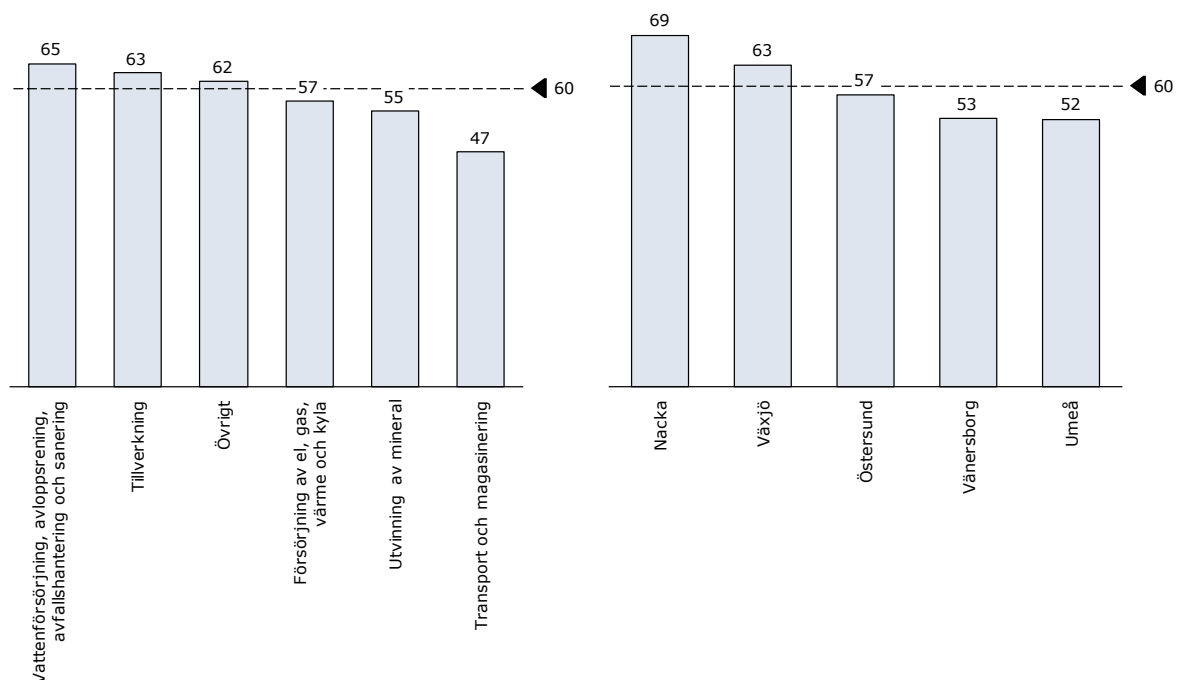
I den studie som genomförts framgår att ett stort antal sökande utgår ifrån att de kommer behöva komplettera samtidigt som ett stort antal anstränger sig för att undvika komplettering. Den

³ Motsvarande siffra i mätning av administrativa kostnader för MKB och komplettering är 230 dagar i jämförelse med studiens 145 dagar, Tillväxtverkets databas, MALIN

främsta orsaken till att de sökande tar för givet att de måste komplettera är att det ofta rör sig om ansökningar som avser stora anläggningar med hög grad av miljöpåverkan. Aktörer som är måna om att slippa komplettera, exempelvis på grund av att de vill driva igenom en investering snabbt av konkurrensskäl, tycks anstränga sig för att ha en god kommunikation med länsstyrelsen. Detta upplevs av många vara nyckeln till att leverera vad länsstyrelsen vill ha redan vid ansökan. Ytterligare en utmaning beskrivs av vissa aktörer vara när myndigheter, såsom Naturvårdsverket eller Fiskeriverket ställer frågor om vissa specifika saker, där aktörer tycks ha svårare att påverka. Ibland beror kompletteringen på de sökande själva:

”Vi har kompletterat 2 gånger. Remissinstanserna begärde komplettering + mark- och miljödomstolen. Många av de kompletteringskrav vi fick hade vi redan med i ansökan, vi upplevde att man inte hade läst vår ansökan ordentligt. Så det var lite extraarbete vi behövde göra, vi bara förklarade vart informationen fanns i ansökan”

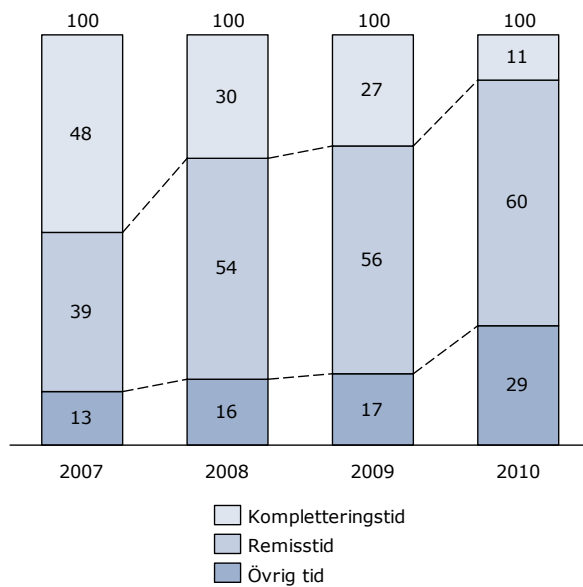
Figur 10. A-mål: total ledtid per bransch och per mark- och miljödomstol (veckor)



Figuren ovan visar på tiden för prövningsprocessen mellan olika branscher. Ledtiden för A-verksamhet ligger relativt jämt mellan olika branscher. Vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering har längst ledtid. Denna kategori inrymmer till exempel olika typer av ansökningar från avfallsanläggningar, efterbehandling av jord och vatten samt annan verksamhet för föroreningsbekämpning såsom efterbehandling av olika typer av avfall. Näst längst ledtid har Tillverkning. Inom Tillverkning återfinns främst ökad produktion av metall och pappersmassa.

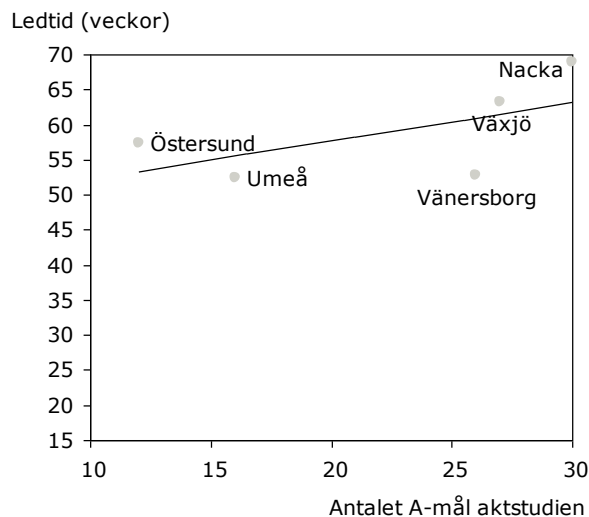
Den genomsnittliga tiden för hela prövningsprocessen varierar mellan olika mark- och miljödomstolar. Ledtiden per miljödomstol varierar när det gäller A-mål. Umeå har bland de minsta i antal mål och den kortaste ledtiden. Nacka har flest mål och den längsta ledtiden.

Figur 11. A-mål: de tre beräknade ledtiderna som andel av den totala tiden 2007-2010 (%)



Som framgår av diagrammet har kompletteringstiden minskat 2007-2010 som andel av den totala ledtiden. Kompletteringen tar mellan 13 och 28 veckor beroende på bransch och varierar mellan 13 och 20 veckor beroende på mark- och miljödomstol. Remisstiden har ökat 2007-2010 och motsvarar en stor andel av den totala ledtiden (60 procent). Den har gått från 24 veckor (2007) till 40 veckor (2010) och varierar mellan 23 och 40 veckor per bransch och varierar kraftigt per mark- och miljödomstol. Den övriga ledtid har ökat något 2007-2010 relativt de andra tiderna samt på faktiskt nivå (i antal veckor).

Figur 12. A-mål: total ledtid (veckor) mot totalt antal mål per mark- och miljödomstol 2007-2010

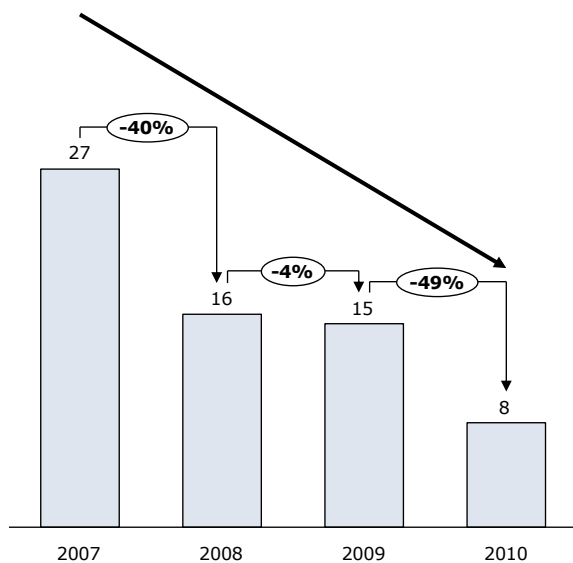


I en analys av antalet mål i relation till ledtid i veckor framgår ett positivt samband (se figur bredvid). Desto fler mål en domstol har desto längre ledtid kan vara en tänkbar anledning, en annan förklaring kan vara att de hanterar olika typer av mål. Här går det emellertid inte att urskilja något tydligt mönster, det vill säga att en viss mark- och miljödomstol har en högre andel av branscher som tar lång tid att behandla, till exempel om en viss mark- och miljödomstol har en hög andel av mål som klassas som Vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering och/eller Tillverkning (de branscher som tar längst tid att handlägga) betyder det inte nödvändigtvis att de har långt ledtid. Ett sådant mönster går alltså inte att urskilja.

Nackas långa ledtid går delvis att förklara med relativt lång remisstid. Å andra sidan har Nacka en kort kompletteringstid.

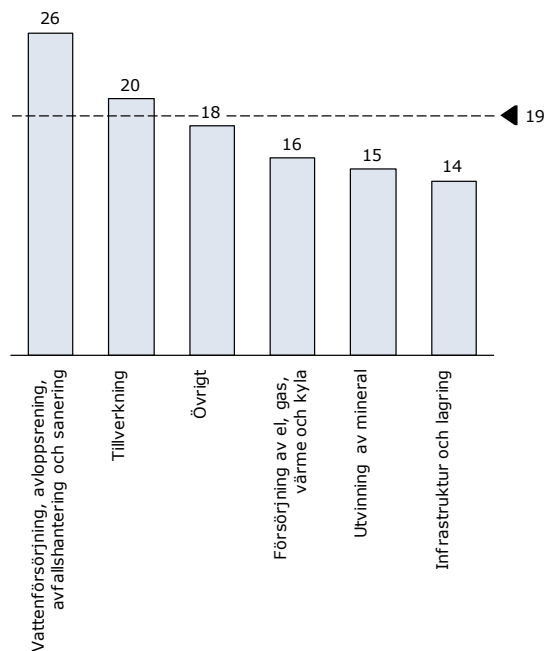
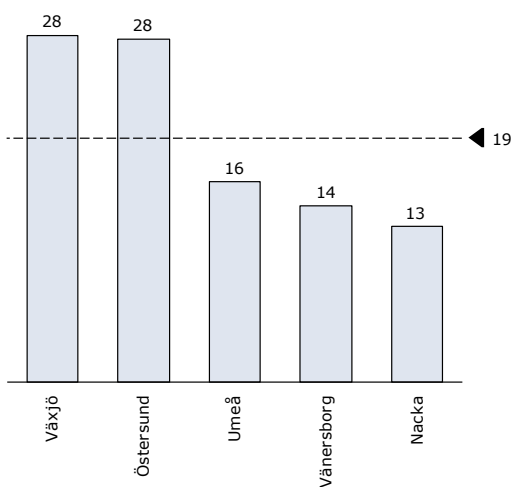
Kompletteringstid

Figur 13. A-mål: genomsnittlig kompletteringstid 2007-2010 (veckor)



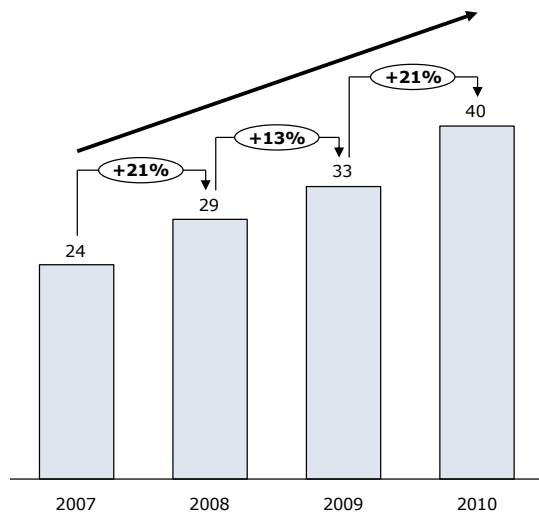
Den genomsnittliga kompletteringstiden har minskat årligen från 2007-2010. I genomsnitt tar kompletteringen 19 veckor över de fyra åren. De sökandes vilja och tryck på att få igenom en ansökan kan vara avgörande för kompletteringstiden. Längst kompletteringstid återfinns i Växjö (28 veckor) och kortast i Nacka (13 veckor). Ledtiden varierar mellan 14 veckor och 26 veckor beroende på bransch.

Figur 14. A-mål: genomsnittlig kompletteringstid per bransch och per mark- och miljödomstol (veckor)



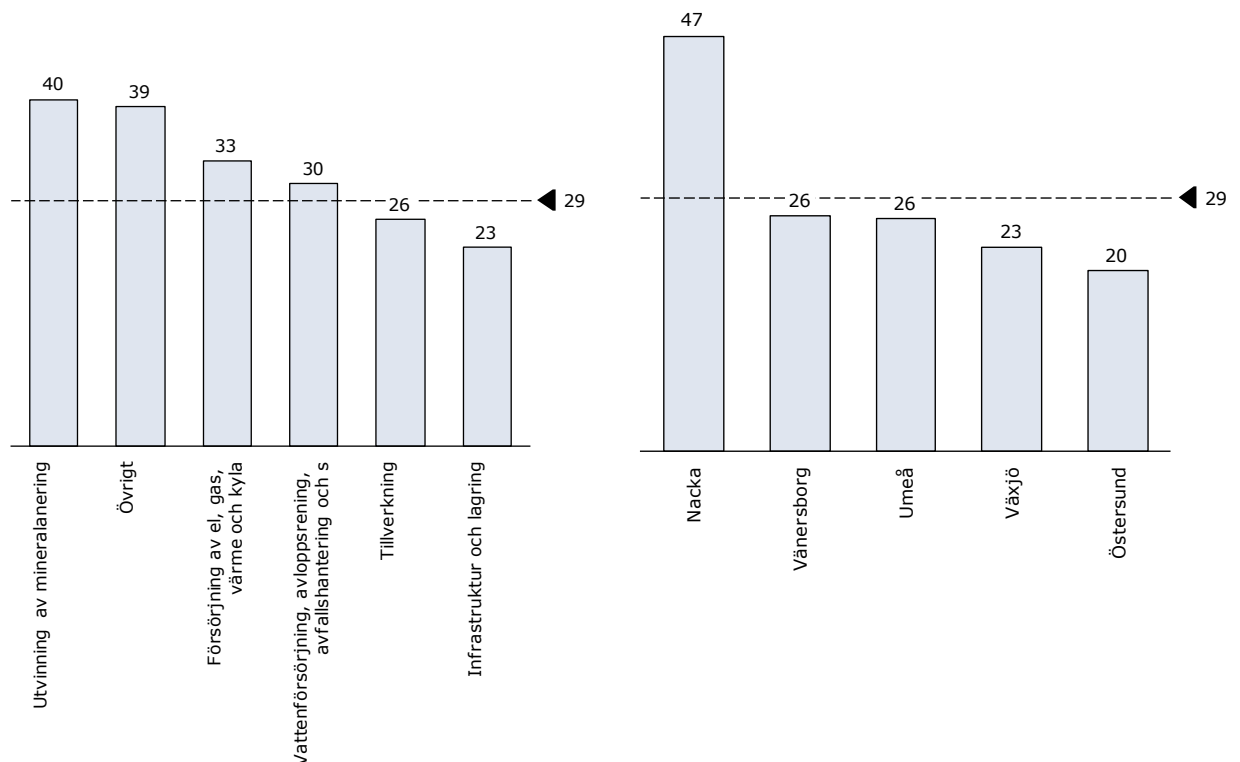
Remisstid

Figur 15. A-mål: genomsnittlig remisstid 2007-2010 (veckor)



Remisstiden har ökat under åren 2007-2010, från ett genomsnitt på 24 veckor 2007 till 40 veckor 2010. Remisstiden har även som tidigare ökat relativt de andra stegen i prövningsprocessen. Medelvärde ligger på 30 veckor över de fyra åren. Detta återspeglar den allmänna uppfattningen, att kraven på remittering ökat där allt fler intressenter blir involverade samt att det ställs nya krav på de sökande som exempelvis att tillhandahålla energieffektiviseringsdeklarationer m.m. Remisstiden varierar per bransch och utvinning av mineral tar längst tid. Detta är framförallt projekt som rör gruvdrift av olika slag. Remisstiden per domstol varierar där Nacka har absolut längst tid.

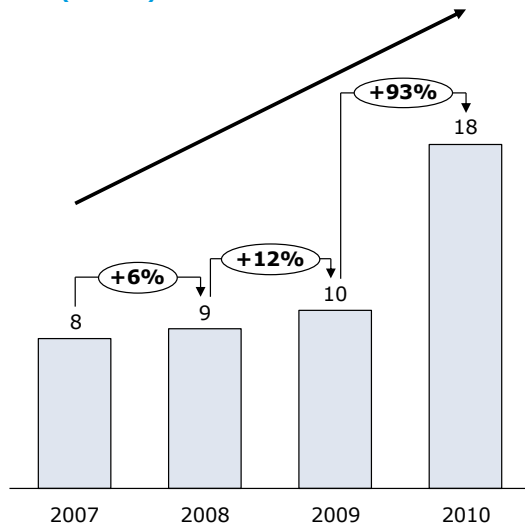
Figur 16. A-mål: genomsnittlig remisstid per bransch och per mark- och miljödomstol (veckor)



Övrig tid

Den totala ledtiden exklusive tid för komplettering och remiss är den tid då ärendet officiellt finns hos mark- och miljödomstolen för hantering. Det betyder att det är den aktiva tid då personal på mark- och miljödomstolen kan arbeta med ansökan.

Figur 17. A-mål: genomsnittlig övrig tid 2007-2010 (veckor)

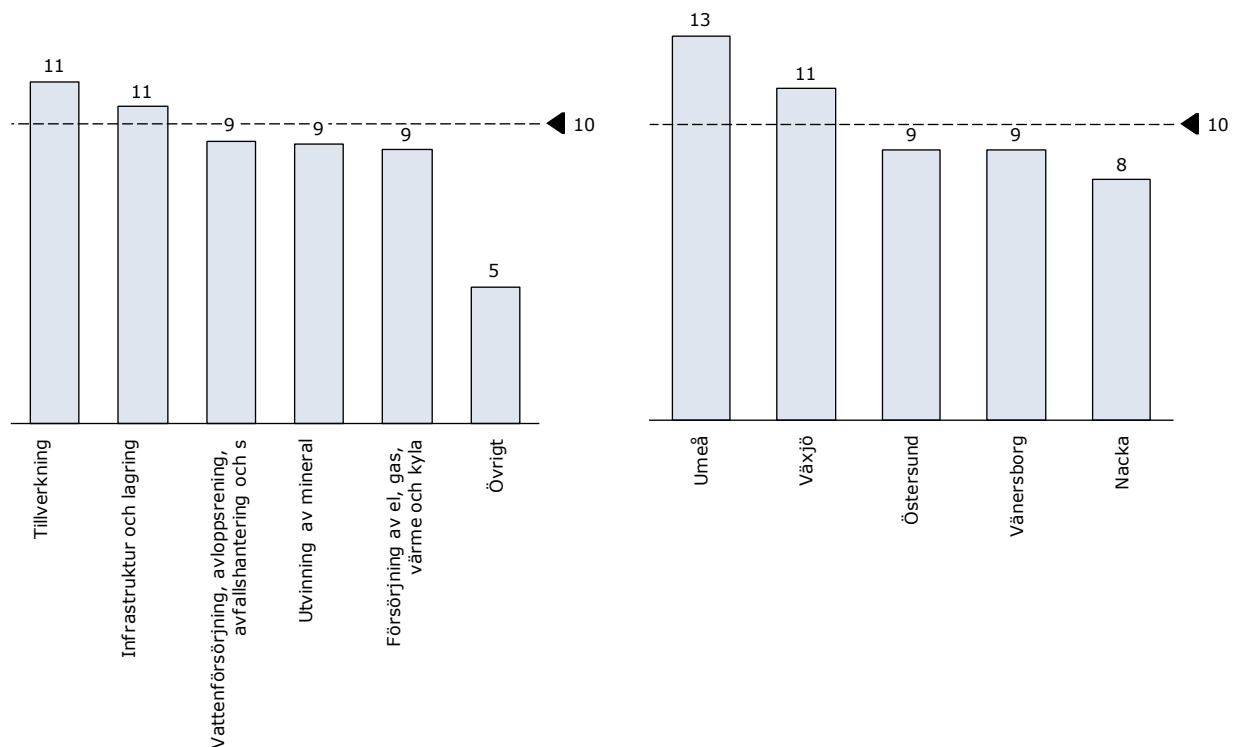


Den övriga tiden varierar väldigt över tid med en kraftig ökning 2009-2010. En anledning som identifierats som orsak till detta är att mer komplexa frågor av ny karaktär har lagts in vilket inkluderar aspekter som att redogöra för exempelvis energieffektivisering. Som tidigare poängteras har den övriga tiden ökat som andel av den totala tiden för ansökan till beslut.

Variationen mellan branscherna är också relativt liten, vilket betyder att det framförallt är inom kompletteringstiden och remisstiden som variationerna mellan branscher går att finna. Som framgår av figuren nedan varierar den övriga tiden mellan 9-11 veckor (exklusive kategorin övrigt). Den övriga tiden ligger relativt jämnt mellan

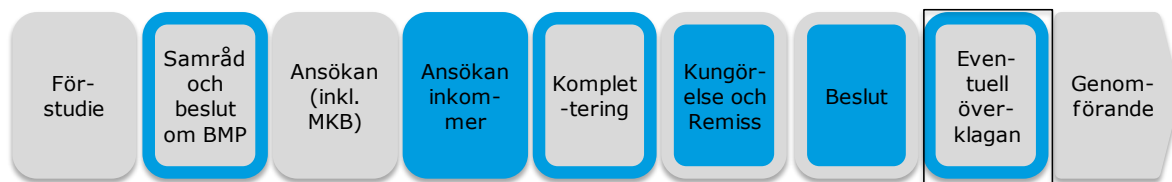
var och en av mark- och miljödomstolarna.

Figur 18. A-mål: genomsnittlig övrig tid per bransch och per mark- och miljödomstol (veckor)



3.4.4 Tid- och resursåtgång: Eventuellt överklagande

Figur 19. Standardiserad process – eventuellt överklagande



A-mål som i första instans avgörs vid de fem miljödomstolarna överklagas till mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. I genomsnitt överklagas 45 procent⁴ av A-målen som avgörs. Då det inte inom ramen för denna studie genomförts någon aktstudie av överklaganden till mark- och miljööverdomstolen har Domstolsverkets statistik använts för att uppskatta tidsåtgången. Den genomsnittliga genomloppstiden för dessa mål är cirka 51 veckor. Den genomsnittliga resursåtgången för mark- och miljööverdomstolen per överklagat A-mål uppskattas till cirka 18 effektiva arbetsdagar.

Bland de mål som ingår i den studie som genomförts avseende de sökande har fem mål överklagats. Den genomsnittliga resursåtgången är 37 dagar enligt de intervjuade. Överklaganden gjordes i två fall av länsstyrelsen, i ett fall av räddningsverket och i ett fall av sökanden tillsammans med Naturvårdsverket. Ansökningarna gällde bland annat tillstånd till ombyggnad av industrianläggning, ansökan om tillstånd till hantering av farligt avfall, ansökan om tillstånd till ändrad verksamhet vid kraftvärmeverk med flera.

⁴ Andelen inkomna överklaganden per år av antalet avgjorda A-mål vid mark- och miljödomstolarna samma år

Ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet

Målet avser ett tillstånd för hela den verksamhet som företaget bedriver, då det förra tillståndet enligt miljöskyddslagen hade gått ut. Företaget, som har fler än 500 anställda, ville i samband med denna tillståndsansökan också utöka sin produktion, vilket innebär att ett helt nytt tillstånd enligt miljöbalken var nödvändigt. I företagets verksamhet ingår bland annat deponering av avfall och ståttillverkning.

I samband med arbetet kring tillståndsansökan genomförde företaget flera samråd, först ett inledande samråd med länsstyrelsen, därefter ett utökat samråd med anledning av verksamhetens betydande miljöpåverkan och dessutom olika samråd med särskilda ämnesinriktningar, såsom vatten- och luftfrågor. De utökade samråden skedde såväl fysiskt som skriftligen med berörda intressenter och myndigheter såsom Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Energi-myndigheten. Dessa samråd sträckte sig över mer än ett år. I samrådsarbetet engagerades fyra personer, varav en extern konsult. Arbetet i samrådsfasen var alltså omfattande, men företaget påpekar att detta ju ingår i våra ordinarie arbetsuppgifter.

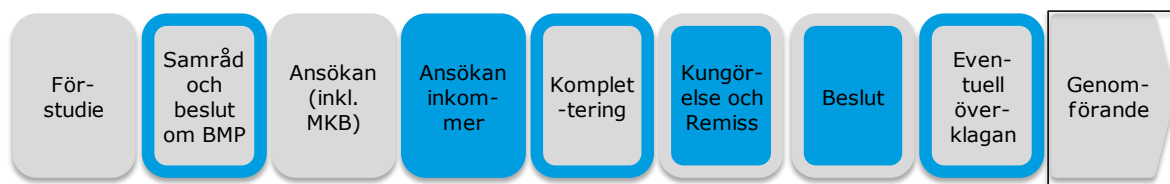
Arbetet med MKB pågick i cirka två år och innebar flera hundra arbetsdagar, vilket tillsammans med beskrivningen av samrådsfasen ovan, vittnar om att detta är ett omfattande ärende. Den genomsnittliga tidsåtgången för MKB för A-ärenden i denna studie är 34 veckor, varav 22 är effektiv arbetstid. Ett flertal konsultfirmor anlätades i samband med detta, något som kostade företaget några miljoner kronor. MKB innehåller i detta fall bland annat utredningar kring bul-ler, kemiska produkter och återvinning av restprodukter.

Sedan ansökan lämnades in har företaget behövt komplettera denna samt fått se mark- och miljödomstolens beslut i ärendet överklagas av länsstyrelsen. Företaget vill minnas att kompletteringsarbetet pågått under nära två år, samt att överklagandefasen tog cirka ett år i anspråk. När företaget väl fick gynnande beslut kunde dock den verksamhet som ansökan avsåg påbörjas direkt, detta då ansökan avser dels fortsatt, dels utökad verksamhet. I fråga om den utökade verksamheten sker denna successivt. Företaget har inte byggt några nya anläggningar, utan istället ökat kapaciteten i befintlig utrustning. Detta ärende illustrerar hur stor omfattningen av en tillståndsansökan kan vara, trots att den endast avser fortsatt och utökad verksamhet i befintliga lokaler och alltså inte medför till exempel nya byggnationer eller verksamheter.

Företaget upplever att de största utmaningarna med tillståndprocessen är att göra en objektiv och relevant MKB, samt att investeringsbeslut fattas relativt snabbt medan tillståndprocessen tar lång tid, vilket medför kostnader för företaget.

3.4.5 Tid- och resursåtgång: genomförandet

Figur 20. Standardiserad process – genomförande



Genomförandet innebär att sökande helt enkelt genomför projektet som de ansökt om tillstånd för. I genomsnitt är den totala tiden som läggs på genomförandet av det som ansökan avser 35 veckor. Det A-mål som tog de kortaste projekten 0 veckor att genomföra. Där genomförandet angavs vara 0 veckor handlade det om en gradvis utökad produktion. Respondenten säger att detta gjorts successivt. Inga nya anläggningar har behövt byggas, utan kapaciteten har skruvats upp i befintlig utrustning. Det exempel där genomförandet tog som längst tid handlade om att installera ytterligare ett valsverk. Företaget upphandlade hela genomförandet (=konstruktionen) av externa entreprenörer och beräknar att det kommer ta cirka ett och ett halvt år att bygga klart valsverket.

De nyckelkompetenser som krävs för genomförande av projektet är väldigt nära knutna till de sökandes kärnverksamheter såsom deponering och frakt av avfall, ingenjörer i massabruk, bränsleinköpare, markexperter, personer med kompetens kring vätgas, ståttillverkning etc. den

effektiva resursåtgången för att genomföra projekten har inte gått att uppskatta, då det varierar kraftigt mellan olika sökanden. För de sökande poängteras att det kan vara frustrerande att invänta beslut för att kunna dra igång projektet för det som man ansökt om tillstånd för.

3.4.6 Sökandes övergripande syn på ansökningsprocessen

Processen i sin helhet beskrivs som mycket tidskrävande och som kräver en del ekonomiska resurser för att aktörerna ska klara av det. Vissa beskriver utmaningen i att inte ha tillräckligt god kunskap för att själva sköta processen på ett effektivt sätt. Citatet nedan illustrerar detta:

”Kunskapen är en utmaning. Man sysslar ju vanligen med annat”

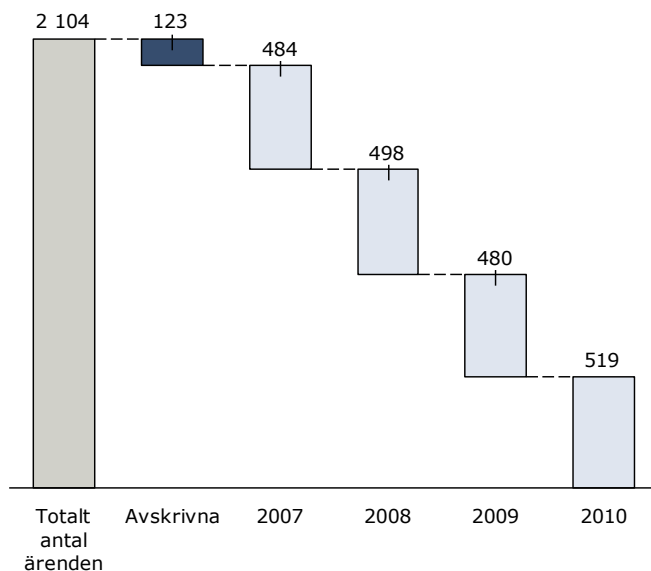
Det finns både positiva och negativa exempel på upplevelserna av kontakt med myndigheter. Exempelvis lyfter en aktör fram kontakt med Naturvårdsverket som problematisk medan en annan aktör anger att kontakten med Fiskeriverket varit mycket givande. Något som beskrivs som problematiskt är svårigheten i att planera sin produktion när marknader kan förändras fort medan miljötillstånden tar mycket längre tid att förändra.

3.5 Tid- och resursåtgång för B-verksamheter

I detta avsnitt redogörs för tids- och resursåtgången för B-ärenden – från förstudien till genomförandet av projekten. Inledningsvis ges en sammanfattning för hela processen. Denna följs av avsnitt som mer i detalj redogör för tids- och resursåtgången, indelat efter de tre faserna i processen: innan ansökan, från inkommen ansökan till beslut och genomförandet.

Som tydliggjorts i inledningen är det syftet och omfattningen av en miljöfarlig verksamhet som bestämmer om den klassificeras som en A- eller B-verksamhet. De mindre omfattande verksamheterna klassificeras som B-verksamheter och tillstånd för dessa prövas av länsstyrelsernas

Figur 21. B-ärenden: totalt antal ärenden över tid



MPD:er. Eventuella överklaganden av dessa ärenden hanteras av de fem mark- och miljödomstolarna. Exempel på olika typer av B-verksamheter är täktverksamheter (bergtäkt, grustäkt, torvtäkt etc.), avfallshantering, avloppsrening, livsmedelsframställning (bryggeri, slakteri, mejeri etc.), verkstadsindustri, kemisk industri och jordbruksverksamheter.

Aktstudien som genomförts avseende B-ärenden som hanteras av MPD omfattar totalt 2104 ärenden som har avgjorts 2007-2010. Av dessa har 123 ärenden exkluderats då de har avskrivits. Det innebär att 1981 ärenden totalt eller i genomsnitt cirka 495 ärenden per år har tagits med i beräkningarna.

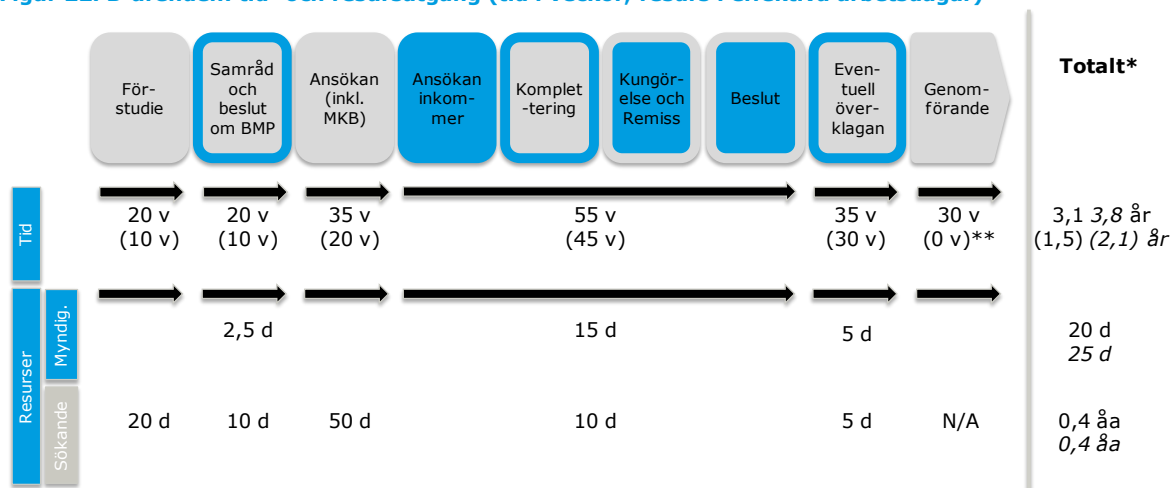
Den främsta metoden för att inhämta materialet är från länsstyrelsernas elektroniska diariet. Då diarierna håller en ojämnhet i kvalitet och till exempel ärendetyper inte registreras i diarierna förekommer variation mot länsstyrelsernas egen rapportering. För en mer utförlig beskrivning av denna utmaning och datainsamlingsmetoden som använts, se metodbilagan. Enligt aktstudien har antalet B-ärenden ökat över tiden, från 484 ärenden år 2007 till 519 ärenden år 2010.

3.5.1 Den övergripande bilden: tid- och resursåtgång för hela förloppet

Bilden nedan redogör för hur tids- och resursåtgången ser ut för ett genomsnittligt B-ärende, från det att förstudien påbörjas av den sökande till att projektet som tillståndet söks är genomfört. Uppgifter gällande resursåtgång hos den sökande respektive det offentliga (länsstyrelse, domstol etc.) redovisas separat. Tid anges precis som i resten av denna rapport i veckor eller år, medan resurs (effektiv arbetstid) mäts i dagar eller årsarbetskrafter (1 åa = 220 dagar = 1760 h). Tid- och resursuppgifterna i de två övergripande figurerna nedan är avrundade till närmsta femtal eller tiotal om värdet överstiger fem, annars anges uppskattade värdet med två värdesiffror.

Källorna för tid och resurs är olika för olika faser. Uppgifter på resursåtgång för den sökande och tidsåtgång, under stegen förstudie, MKB och genomförande är hämtade från intervjuer med de tillståndssökande. Offentliga resurser för samråd och prövningsprocessen är hämtade från intervjuer med representanter för länsstyrelserna och tidigare offentliga sammanställningar. Tidsåtgång för samråd respektive prövningsprocessen är uppskattat med hjälp av de aktstudier som har genomförts som en del av denna undersökning. De aktstudier som är relevanta för B-ärenden är dels aktstudien som gjorts avseende dessa mål baserad på akter från länsstyrelserna och aktstudien som gjorts avseende akter för samrådsärenden som hanteras av länsstyrelserna. För mer information om estimeringsmetod och datakällor, se metodbilagan till detta huvuddokument.

Figur 22. B-ärenden: tid- och resursåtgång (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)



* Totala tiden är en summering av samtliga processteg. Kursiv inkluderar överklaganden. Tid anges i kalenderår, medan resurser uttrycks i årsarbetskrafter (1 årsarbetskraft = 220 arbetsdagar). Värdet inom parentes är medianer.

** Tiden till genomförandet påbörjas är i medianfallet 0. Orsaken är att det rör sig om befintlig verksamhet eller enklare uppstartsprocesser

Av bilden ovan framgår att genomloppstiden för en genomsnittlig B-verksamhet är 3,1 år – från det att förstudien inleds till det att genomförandet av projektet är färdigt. Motsvarande tid för A-verksamhet är 3,4 år respektive 2,9 år för vattenverksamhet. Om B-ärenden blir överklagat till en högre instans är den genomsnittliga genomloppstiden 3,8 år istället. Den totala resursåtgången för det offentliga är 20 effektiva arbetsdagar. Resursåtgången är 25 dagar om målet överklagas. På den sökandes sida är den genomsnittliga totala resursåtgången 0,4 årsarbetskrafter (ytterligare fem dagar vid överklagande).

I bilden nedan framgår hur lång tid ansökningar inom olika branscher tar. Snabbast genomloppstid återfinns inom Utvinning av mineral (2,1 år). Denna kategori motsvarar i princip bara täcktärenden och utgör nästan 40 procent av den totala ärendemängden. Längst tid tar projekt som rör deponering och hamnverksamhet (infrastruktur och lagring) samt krematorier (annan service verksamhet). Dessa utgör en relativt liten del av den totala ärendemängden. En kategori som tar lång tid är olika typer av avfallsanläggningar. Dessa ingår inom branschen Vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering etc. och motsvarar 17 procent av den totala ärendemängden.

Figur 23. B-ärenden: tid- och resursåtgång per bransch (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)

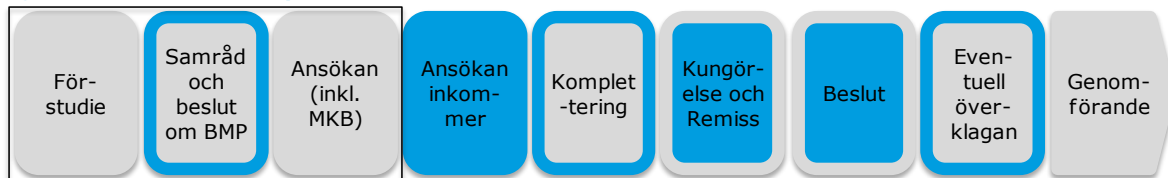
		Förstudie	Samråd och beslut om BMP	Ansökan (inkl. MKB)	Ansökan inkommer	Komplettering	Kungörelse och Remiss	Beslut	Eventuell överklagan	Genomförande	Totalt*
Utvinning av mineral Ex täkter 40 %	Tid	5 v	15 v	10 v	40 v				35 v	0 v	2,1 år 2,8 år
	Res	5 d	2,5 + 10 d	25 d	15 + 5 d				5 + 5 d	N/A	0,2 åa 0,3 åa
Vattenförs., avloppsr., avfallshant., sanering Ex mellanlag. av avfall, avloppsr. 17 %	Tid	20 v	20 v	75 v	60 v				35 v	25 v	4,7 år 5,4 år
	Res	10 d	2,5 + 5 d	10 d	15 + 5 d				5 + 5 d	N/A	0,2 åa 0,2 åa
Försörjning av el, gas, värme/kyla Ex värme- & vindkraftv., biogasant. 11 %	Tid	20 v	20 v	40 v	60 v				35 v	40 v	4,2 år 4,9 år
	Res	25 d	2,5 + 20 d	60 d	15 + 15 d				5 + 5 d	N/A	0,6 åa 0,6 åa
Tillverkning Ex ökad produktion i gjuterier, livsmedelsframställning 10 %	Tid	20 v	20 v	25 v	60 v				35 v	45 v	3,9 år 4,6 år
	Res	15 d	2,5 + 15 d	30 d	15 + 5 d				5 + 5 d	N/A	0,3 åa 0,3 åa
Jordbruk, skogsbruk och fiske, Ex. fiskodling, djuruppföd., sågverk 10 %	Tid	30 v	20 v	25 v	60 v				35 v	10 v	3,4 år 4,1 år
	Res	30 d	2,5 + 10 d	30 d	15 + 5 d				5 + 5 d	N/A	0,3 åa 0,4 åa
Infrastruktur och lagring, Ex. deponi & hamnverk. 4 %	Tid	15 v	20 v	25 v	100 v				35 v	50 v	4,7 år 5,4 år
	Res	50 d	2,5 + 15 d	150 d	20 + 10 d				5 + 5 d	N/A	1,8 åa 1,8 åa
Kultur, nöje och fritid, Ex trav- och motorbanor 1 %	Tid	10 v	20 v	55 v	95 v				35 v	15 v	4,4 år 5,1 år
	Res	15 d	2,5 + 10 d	40 d	25 + 5 d				5 + 5 d	N/A	0,3 åa 0,3 åa
Skrotning & handel med motorfordon, Ex skrotning 1 %	Tid	10 v	20 v	60 v	50 v				35 v	0 v	2,5 år 3,5 år
	Res	1 d	2,5 + 1 d	80 d	10 + 0 d				5 + 5 d	N/A	0,4 åa 0,4 åa
Offentlighet och försvar, Ex skjutbanor 1 %	Tid	50 v	20 v	20 v	105 v				35 v	0 v	4,4 år 5,1 år
	Res	15 d	2,5 + 40 d	130 d	20 + 20 d				5 + 5 d	N/A	0,3 åa 0,3 åa
Annan serviceverksamhet, Ex krematorier 1 %	Tid	90 v	20 v	10 v	65 v				35 v	30 v	4,8 år 5,5 år
	Res	10 d	2,5 + 5 d	5 d	15 + 0 d				5 + 5 d	N/A	0,1 åa 0,1 åa

* Totala tiden är en summering av samtliga processteg. Kursiv inkluderar överklaganden. Tid anges i kalenderår, medan resurser uttrycks i åa (1 årsarbetskraft = 220 arbetsdagar)

3.5.2 Tid- och resursåtgång: innan ansökan

I detta avsnitt redogörs för tids- och resursåtgången under fasen innan ansökan om tillstånd skickas in till MPD. Denna fas består av processtegen förstudie, samråd och beslut om betydande miljöpåverkan, och ansökan (inkl. MKB). I figuren nedan visas den aktuella delen av processen.

Figur 24. Standardiserad process – innan ansökan inkommit



Förstudie

Som beskrivits i tidigare avsnitt genomförs ett förberedande arbete, en så kallad förstudie som ser olika ut beroende på den sökandes kärnverksamhet och på vad ansökan gäller. Totalt uppgår den genomsnittliga tiden för förberedelse bland de aktörer som ingår i denna studie till 22 veckor och det genomsnittliga antalet dagar till 19. I genomsnitt engageras 2,5 personer med en variation på 0-12 personer. Av dessa är i genomsnitt 29 procent externa konsulter, med en variation på 0-100 procent. Ofta deltar både en chef eller en ansvarig person hos den sökande i förberedelsearbetet. Dessutom ingår personer med sakspecifik kompetens kring det som ansökan rör, ofta med någon typ av miljökompetens.

Intervjuerna ger en relativt fragmenterad bild av hur arbetet med förstudien går till. Vissa bedriver ett omfattande utredningsarbete och genomför undersökningar, mätningar och kontroller. Exempelvis beskrivs av en aktör hur det förberedande arbetet i praktiken innebar en omfattande så kallad GIS-skiktsanalys över våtmarker. Vissa aktörer genomför minimalt med arbete då ansökan avser en förlängning eller en förändring i ett redan befintligt tillstånd. Citatet nedan illustrerar:

"I detta ärende var förstudien mycket enkel. Det fanns redan ett vindkraftverk på plats. Så det handlade om utökad verksamhet. Vi hade facit i hand om vilken produktions vi kunde förvänta oss och så skalar man upp detta. Bättre än så kan man aldrig få det"

Ett stort antal aktörer tar hjälp av externa konsulter som kalkylerar och genomför det förberedande arbetet åt dem. Jurister tas även in som stöd i arbetet. Citatet nedan illustrerar detta:

"Vi hade först en extern konsult som gjorde det (...) Han gick igenom alltihopa, det gjordes med länsstyrelsen som var här flera gånger. Det var ett omfattande jobb. Vi fick göra allt från scratch eftersom de som ägde företaget innan inte hade det på plats. Enligt regler så behöver man ha förteckning på allt man har, det hade tidigare ägare inte haft så vi rensade ut dem"

Samråd

Den genomsnittliga ledtiden för samtliga samråd är cirka 19 veckor, från det att ansökan om samråd inkommit till att beslut om betydande miljöpåverkan har fattats. Som tidigare nämnts varierar denna tid emellertid kraftigt mellan olika år och länsstyrelser. Från länsstyrelsernas sida uppskattas det effektiva resursanvändandet till 2,5 dagar per samråd. Under samråden är det bara handläggaren som är inblandade från länsstyrelsernas sida. Den genomsnittliga resursåtgången för sökande uppgår till 12 effektiva dagar⁵. I genomsnitt medverkar 2,8 personer i processen kring samrådet, med en variation på 0-6. Av dessa är i genomsnitt 25 procent externa konsulter.

⁵ Motsvarande siffra i mätning av administrativa kostnader, 11 dagar, Tillväxtverkets databas, MALIN

Sett till samråd beskrivs denna process av flera som en dialog. Dialogen sker med den aktuella länsstyrelsen, i vissa fall inkluderas även fler länsstyrelser i samrådet då ansökan rör exempelvis en större geografisk plats. Samrådet med länsstyrelsen kan se olika ut. Citatet nedan illustrerar ett samråd där mycket av det arbete som gjordes i förstudien utgjorde samrådsunderlaget:

"Punkterna utifrån förstudien diskuterades, vi hade funderat på försiktighetsåtgärder och annat. Det var det vi beskrev på samrådet. Det var ett möte på tre timmar. Samma resurser som under förstudien. Det jag minns särskilt var diskussioner om processen i tillståndsansökan, hur det skulle gå till. Länsstyrelsen redogjorde noga för hur man söker tillstånd, vilka handlingar som behövs och så vidare"

Det finns flera utmaningar med samrådsprocessen. Dels är det en utmaning att "hålla alla kommunikationer igång" och bjuda in rätt aktörer och se till att processen sker på ett inkluderande sätt. Utmaningen kan också vara att handläggare på länsstyrelsen byts ut när en relation skapats eftersom mycket av framgången i processen är knuten till kommunikationen med länsstyrelsen och vikten av att få förklarat för sig vad som behöver göras. Processen kan i sig själv innebära en utmaning för småföretagare. Citatet nedan illustrerar detta:

"Kommunen har varit väldigt bra, mycket positiva. Det stora problemet, för många småföretagare, är att man måste kunna så många olika bitar. Jobbar man på ett stort företag har man avdelningar med utbildat folk i det ena och det andra, men det har inte vi. Som småföretagare känner man sig väldigt liten många gånger inför myndigheter. Man ska kunna svara på så exakta saker"

Av de respondenter som ingår i vår studie hade 39 av 64 ytterligare ett samråd. Det beskrivs av respondenterna som att detta var något som var underförstått redan från början eftersom det är viktigt att förankra processen hos berörda intressenter. Citaten nedan illustrerar detta:

"Vi tog initiativet, tyckte att det var bra att så tidigt som möjligt informera lokalbefolkningen, ville undvika överklagande"

"Det skulle man ha, det är gången. Sen är det också bra att kolla av vad andra tycker. Bra input överhuvudtaget"

"Av det skälet att man utan samrådsmöten riskerar att få göra om allt från början. Samrådsmöten är inte så effektivt, men det ger alibi. Ofta är de synnerligen glest befolkade"

Det är flera av de intervjuade som beskriver nödvändigheten med att genomföra samråd just för att legitimera processen och skapa förankring. Vissa kompletterar det ursprungliga samrådet med skriftlig kommunikation med berörda myndigheter.

Ansökan inklusive MKB

Genomsnittstiden för framtagandet av MKB uppgår till 37 veckor och resursåtgången uppgår till i genomsnitt 49 dagar. I genomsnitt arbetar tre personer med MKB:n med en variation på 1-12 personer. Av dessa är i genomsnitt 50 procent externa konsulter. Personer som inkluderas i arbetet har sakspecifik kompetens som exempelvis täkt och miljökompetens.

Arbetet med MKB:n sker enligt den teoretiska modellen *efter* samrådet, men i praktiken ser det lite olika ut. Aktörer med större vana av att bedriva processer av detta slag kan ibland börja arbeta på MKB:n innan samrådet eftersom de redan innan har en bra bild av vad som kommer att krävas av dem. Vissa aktörer beskriver att det är viktigt för dem att förbereda så stor del av ansökningshandlingarna som möjligt redan innan kontakten med länsstyrelsen, eftersom deras avsikter då blir offentliga. Mer precist beskriver vissa aktörer detta som en relativt utsatt situation då de ur ett konkurrensperspektiv vill minimera den tid som går mellan offentliggörandet av ansökan och genomförandet av investeringen. Genom att vara förberedd kan aktörerna försöka minimera risken för en utdragen process. Detta fenomen gäller främst större företag och resonerandet har dykt upp i ett fåtal intervjuer.

Det finns även mindre företag som upplever att stegen inte är så självklara mellan samrådet och MKB:n. Flera exempel finns där aktörer antingen har upparbetat MKB:er innan samrådet eller kanske till och med haft den som underlag för samrådet. Bland de större företagen går också att urskönja vissa som har rutin på arbetet med tillståndsansökan. Detta gäller framförallt ett fåtal företag som vid flera tillfällen ansökt om ungefär samma sorts ärende. I dessa fall har dessa företag en relativt standardiserad process för att utarbeta MKB och andra dokument samt rutiner för kontakt med länsstyrelser och allmänhet. Nedan exemplifieras detta med två citat:

”Vi använde MKB som underlag för samrådet”

”Vi började med MKB:n ganska omedelbart. Den var redan ingång under samrådet”

Bland små aktörer kan däremot genomförande av MKB innan samrådet upplevas som onaturligt då det inledande samrådet fungerar som ett sätt att få en bild av vad länsstyrelsen förväntar sig och kommer att kräva av ansökan och även MKB:n. Det är många, särskilt mindre vana företag, som ger uttryck för att dialogen med länsstyrelsen är viktig. Ett illustrerande exempel på hur vissa företag ser på kontakten med länsstyrelsen:

”MKB:n är en längre process. Samrådshandlingen är en grov skiss av vad vi skall göra”

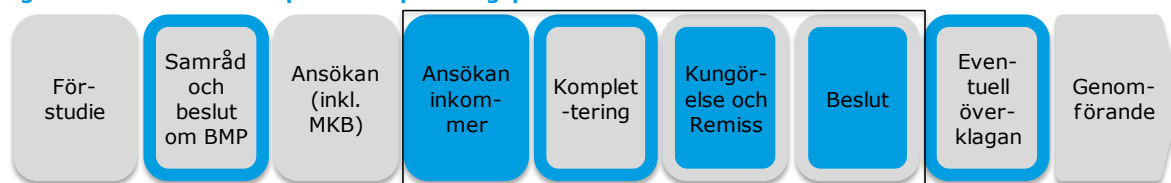
MKB:n utgör för många sökande aktörer en stor del av arbetet med att söka tillstånd enligt miljöbalken. Det är dock inte tydligt att det är denna del som företagen har mest invändningar mot. I den studie som genomförts har lyfts kritik från ansökanden kring vilka informationskrav som myndigheterna lägger på den sökande. Detta är en fråga dels i fasen där den sökande skall inkomma med ansökan och MKB, men något som också gör sig påmint i kompletteringsfasen där den sökande får ytterligare krav om att komplettera med uppgifter till ansökan. Följande citat illustrerar en intervjupersons tankar om informationskraven från länsstyrelsen:

”Oj, det kan jag inte svara på. Det är en 20 sidor med alltifrån vatten- och sedimentundersökningar till undersökningar av dammbildningar och mätningar av vattenflöden i marken, alternativa lokaliseringar, vilket är trams eftersom anläggningen redan ligger på den plats där den ligger och det handlar om tillstånd för befintlig verksamhet, ... landskapsbild, rekreation och friluftsliv, riksintressen för naturvärden. Det här är ju ingen jätteanläggning, en liten skitanläggning som vi kan sköta själv”

3.5.3 Tid- och resursåtgång: från ansökan till beslut

I detta avsnitt redogörs för tids- och resursåtgången i prövningsprocessen, från det att ansökan inkommer till MPD:erna till det att ärendet avgörs. Resursåtgången för processtegen under denna fas uppskattas aggregerat för både sökande och myndighet. Tiderna uppskattas däremot skilda från varandra utifrån den data som samlats in i aktstudien.

Figur 25. Standardiserad process – prövningsprocessen

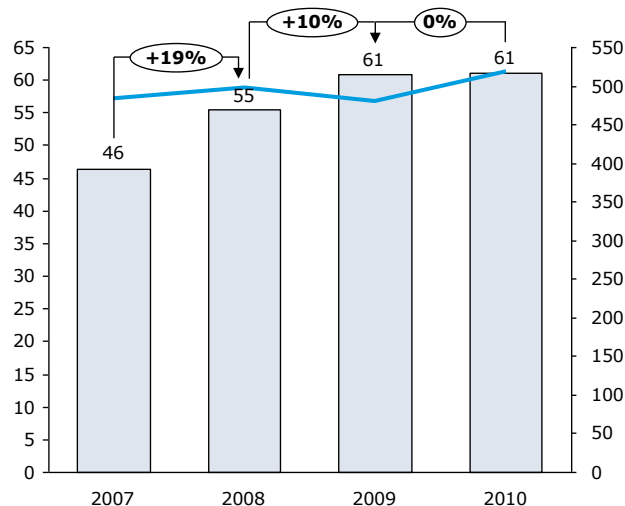


Hela prövningsprocessen

Den totala genomloppstiden för tillståndansökningar till B-verksamhet har ökat stadigt under åren 2007-2010. Figuren nedan visar att leddiderna har ökat från 46 veckor 2007 till 61 veckor 2010 i genomsnitt (cirka 30 procent). Samtidigt har B-ärenden ökat något i antal under samma period, från 483 till 513 stycken. Den genomsnittliga resursåtgången under prövningsprocessen för MPD är i genomsnitt cirka 15 effektiva arbetsdagar. De personalkategorier som står för den största delen av resurserna är handläggare, sakkunniga och ordförande i MPD.

Den totala genomsnittliga resursåtgången för sökande avseende komplettering och andra delar av prövningsprocessen är 8 dagar⁶, med ett spann i urvalet från ett par timmar till 50 dagar. I

Figur 26. B-ärenden: total ledtid (staplar; vänster skala) och antal ärenden (linje; höger skala) 2007-2010



genomsnitt engagerar processen 2,7 personer med en variation på 1-10. I genomsnitt utgörs dessa personer till 40 procent av externa konsulter.

Den genomsnittliga totala ledtiden för samtliga B-ärenden som fattats beslut i under 2007-2010 är cirka 56 veckor. Dessa uppgifter kan jämföras med data som tagits fram av tidigare undersökningar. Naturvårdsverket genomförde 2008 en utredning på uppdrag av regeringen där bland annat handläggningstider för B-ärenden (fullständiga tillståndsprövningar och ändringstillstånd) som fattats beslut i under de enskilda åren 2004 och 2007 undersöktes. Den genomsnittliga ledtiden för dessa ärenden var 67 veckor 2004 och 61 veckor 2007⁷. Att genomsnittstiden är

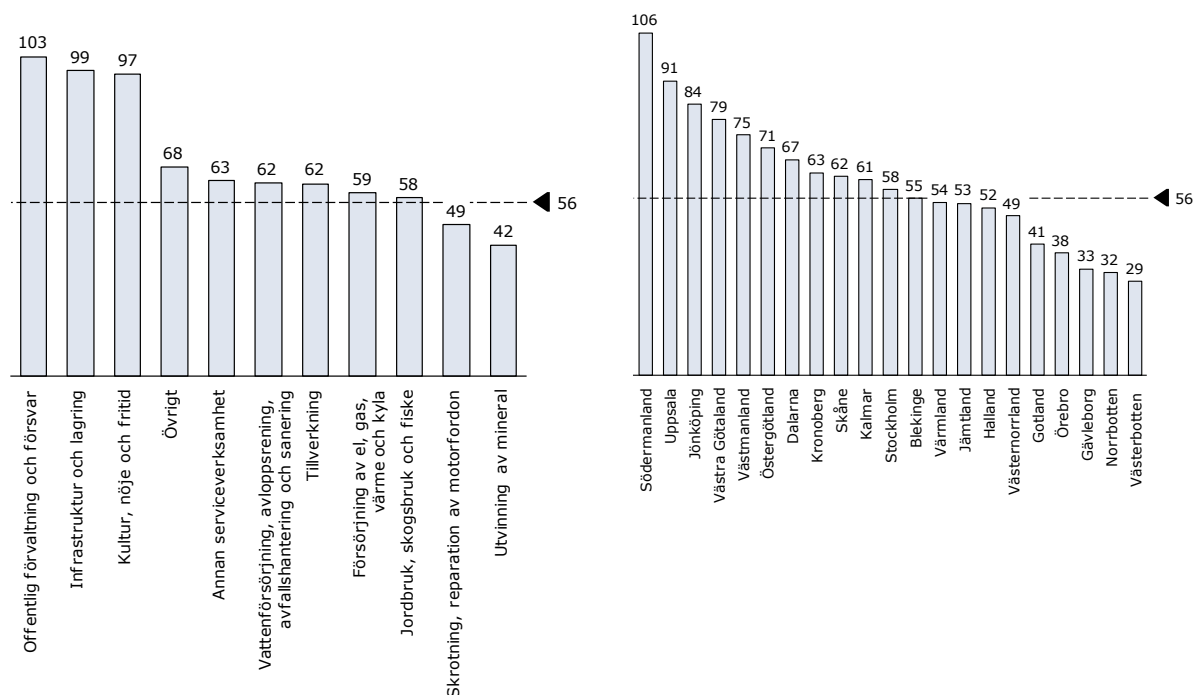
lägre i denna undersökning, 46 veckor 2007, kan bland annat förklaras med att ärenden som avser täkter har uteslutits i Naturvårdsverkets undersökning samt att en annan metod för datainsamling (enkäter till ansvariga vid MPD) har använts. I den nämnda utredningen ges även uppgiften att enligt Miljöbalkskommittén var den genomsnittliga ledtiden cirka 46 veckor 2002.

Figuren nedan visar att det är stor variation i genomloppstiderna för B-verksamheter som tillhör olika branscher. Offentlighet och försvar (till exempel skjutbanor), Infrastruktur och lagring (till exempel hamnverksamhet) och Kultur, nöje och fritid (till exempel travbanor) har längst ledtid, mellan 97 och 103 veckor i genomsnitt. Kortast ledtider återfinns inom kategorin Utvinning av mineral, där täkter av olika slag utgör alla ärenden. Resursåtgången från myndighetens sida är mellan 12 och 23 effektiva arbetsdagar beroende på bransch.

⁶ Motsvarande siffra i mätning av administrativa kostnader för MKB och komplettering är 42 dagar i jämförelse med studiens 56 dagar, Tillväxtverkets databas, MALIN

⁷ "Handläggningstider för prövning av miljöbalken – redovisning av ett regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutats av miljöprövningsdelegationerna"; rapport 5880; oktober 2008; Naturvårdsverket

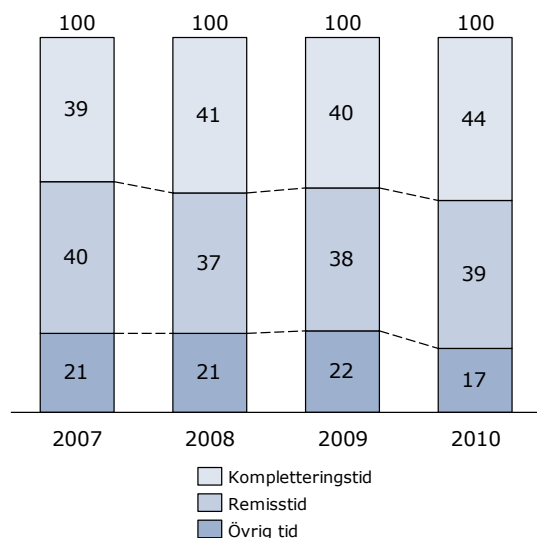
Figur 27. B-ärenden: total ledtiden per bransch och per MPD (veckor)



Den genomsnittliga totala ledtiden varierar starkt mellan olika MPD:er. Den längsta genomsnittliga tiden, 106 veckor (Södermanland), är drygt 2,5 gånger längre än den kortaste genomsnittliga ledtiden, 29 veckor (Västerbotten).

Tänkbara förklaringar till detta kan vara antalet ärenden som MPD:erna hanterar per år och typen av ärenden. Västerbotten är en av de länsstyrelser som har flest ärenden medan Södermanland är en av de som har minst antal ärenden.

Figur 28. B-ärenden: de tre beräknade ledtiderna som andel av den totala tiden 2007-2010 (%)



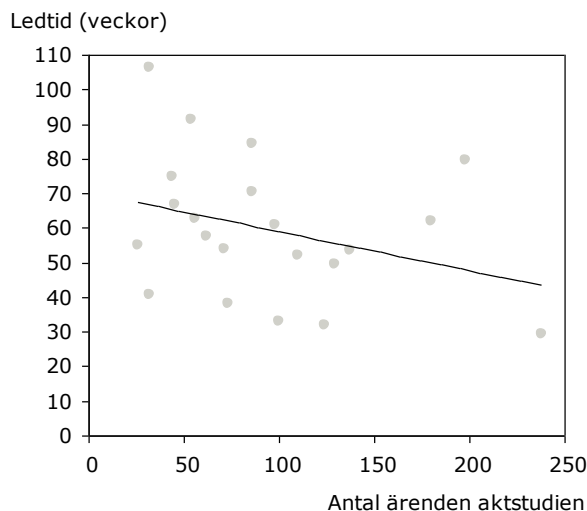
Västerbotten har en stor andel täkter vilket påverkar ledtiden. Den kan även noteras att Södermanland har längst genomsnittlig kompletteringstid och längst genomsnittlig tid för remiss. Även den tidigare nämnde utredningen av Naturvårdverket konstaterar att skillnaderna är stora mellan olika MPD avseende ledtider. Utredningen konstaterar att fem MPD:er har genomsnittliga ledtider omkring 80 veckor medan resten i genomsnitt hade omkring 52 veckor.

Den totala ledtiden kan delas upp i tre olika ledtider. Figuren till vänster visar hur stor andel dessa tre tider utgör av den totala tiden och hur andelarna har varierat över tid. Kompletteringstiden har ökat som andelen av den totala ledtiden 2007-2010 (vilket är motsatt den trend vi ser inom A-mål). Den har ökat från 18 veckor 2007 till 27 veckor 2010 och branscherna följer samma

mönster som för den totala ledtiden. Remisstiden har legat relativt konstant under samma period medan den övriga tiden (genomloppstiden exklusive tid för komplettering och remiss) har minskat som andel av den totala tiden.

I en analys av leddiden i relation till antalet ärenden vid en viss MPD framgår ett annat mönster än vid mark- och miljödomstolarna. Inget tydligt mönster framgår, men en viss tendens mot att

Figur 29. B-ärenden: total leddid för prövningsprocessen (veckor) och totalt antal mål per MPD 2007-2010



antalet ärenden minskar den genomsnittliga leddiden på MPD. En förklaring kan vara att de som har många ärenden har många täckt-ärenden. Ett exempel på det är Västerbotten. De faktorer som länsstyrelserna lyfter fram som de som har störst påverkan på genomloppstiden är kvalitet och omfattning på ansökan/MKB, lokaliseringen, remisstiden och omfattning på verksamheten. Om det är många kompletteringar som behöver begäras och om sökande tar lång tid på sig för att leverera det underlag som krävs tar processen längre tid. Om verksamheten är lokaliserad i ett känsligt område eller i ett område där typen av verksamhet inte förekommit tidigare tar det längre tid. Om det fick många motståndintressen och många parter som ska yttra sig tar processen också längre tid. Och slutligen, om verksamheten är omfattande och innehåller komplexa omständigheter tar det längre tid.

Angående lokaliseringen nämner en funktionssamordnare av prövnings- och tillsynsärenden vid en länsstyrelse exemplet med en ytbehandlingsindustri som ligger nära ett känsligt vattendrag som kan dö om utsläppen blir för stora. En sådan ansökan är krävande och tar lång tid att hantera även om verksamheten inte är omfattande och ansökan fullständig.

Flera länsstyrelser lyfter också fram interna omständigheter som faktorer som påverkar genomloppstiden. En miljöchef kommenterar att kontinuitet är viktigt i prövningsprocessen och att en flaskhals kan vara att personal slutar eller går på semester vilket innebär att ärenden måste hanteras av flera olika personer.

Flera av miljöenhetscheferna lyfter fram den generella arbetsbelastningen och bristen på resurser som en faktor. En miljöchef lyfter fram att uppgifterna som länsstyrelsen/MPD ska hantera blir fler och att mer komplicerad lagstiftning gör prövningen mer krävande men att de inte ges resurser som står i proportion till detta. En annan kommenterar att de haft kronisk resursbrist de senaste åren och att desto fler handläggare med hög kompetens de har, desto fortare går det.

Vad det gäller de sökandes syn på ansökningsprocessen och i synnerhet kompletteringsprocessen finns en del variationer. Många ser kompletteringarna som en naturlig del av arbetet med ansökan MKB medan andra till varje pris försöker undvika den. Vissa företag ser detta som en naturlig del av kommunikationen med länsstyrelsen med utgångspunkt i att det är svårt att i ansökan fånga upp alla de krav som sedan kommer att ställas på ansökan och istället använda första inlämningen som en del i den kommunikationen. De lämnar in och ser sedan vad de får komplettera. Följande två citat beskriver detta förhållningssätt hos en respondent:

"Man lämnar inte in MKB:n helt klar, utan kan komplettera efter hand"

"Det var snarare vi själva som upptäckte att vi var tvungna att komplettera. Vi lade upp vår ändring som komplettering. Detta var också för att få fram en bra teknik och inte för att mätta myndighetskrav. I dessa processer hade vi blivit klokare och den tekniska lösningen som vi först presenterat var inte så smart"

Detta skiljer sig naturligtvis åt och vissa aktörer försöker till varje pris att undvika ett extra steg hos myndigheterna då de upplever att det drar ut på tiden. Dessa företag är framförallt större aktörer, som söker tillstånd för en ny investering snarare än den befintliga verksamheten och har

rutiner på ansökningsprocessen. Dessa företag försöker i största mån att undvika kompletteringsrunda och är därför noggranna med att få ansökan godtagen första gången.

I denna fas liksom i faser där företagen skall skriva MKB:n finns det aktörer som anser att myndigheterna har lite för högt ställda krav på den mängd information de sökande skall lämna. I vissa fall finns det remissinstanser som frågar efter specifik information som redan finns i MKB och i dessa fall räcker det ofta med att de stämmer av eventuella missförstånd utan att lämna in en formell komplettering. Kompletteringsrundan kan emellertid också vara en del av processen som kräver mer ansträngning från företagets sida. Följande citat visar på vissa mer kritiska intervjupersoners uppfattning av myndigheternas informationskrav:

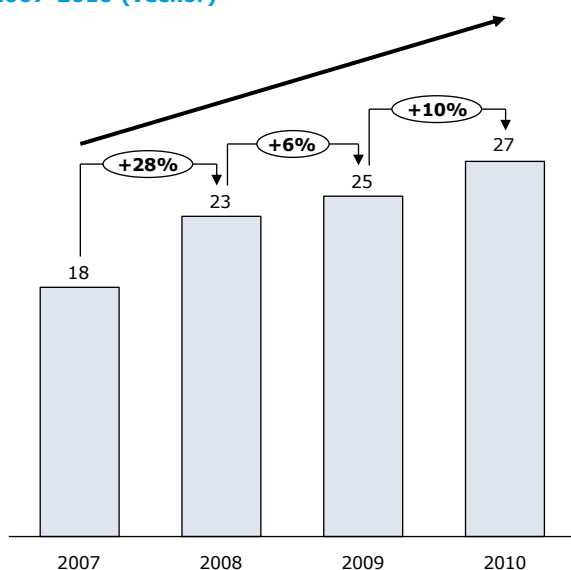
"Vi hade besiktning som låg till grund för åtgärden. Efter MKB och ansökan till MD fick vi i åtminstone två-tre omgångar inkomma med kompletterande upplysningar. Det var så otroligt mycket vi skulle inkomma med (...) det enda vi inte hade var skonummer på dem som skulle köra maskinerna"

"Det var några småsaker, var lastmaskinen skulle stå på natten och ifall den läckte olja vad vi skulle göra av den. Det var sådana lustiga grejer..."

Kompletteringstid

Den genomsnittliga kompletteringstiden har ökat årligen över åren 2007-2010. I snitt tar kompletteringen 23 veckor. Från 18 veckor i genomsnitt 2007 till 27 veckor 2010. Ökningen är genomgående för samtliga branscher. Sex av ärendena i aktstudien har ingen kompletteringstid (de

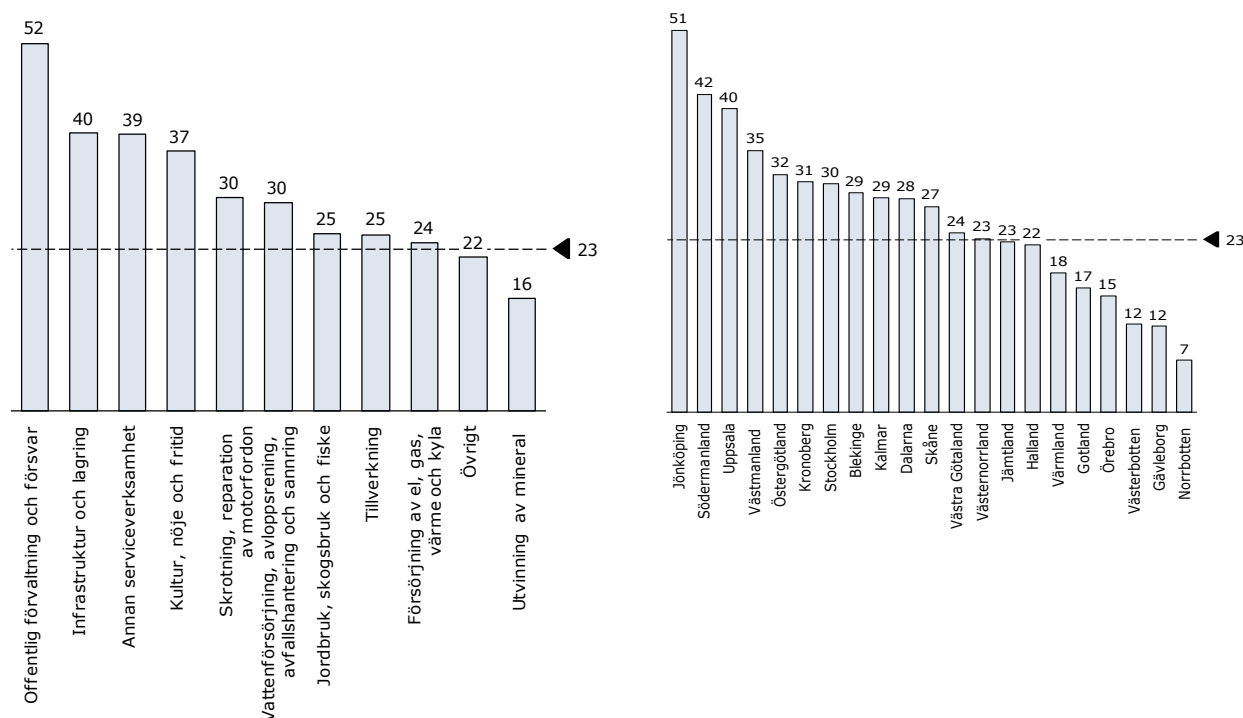
Figur 30. B-ärenden: genomsnittlig kompletteringstid 2007-2010 (veckor)



var alltså fullständiga från början) och för sju ärenden har det inte gått att beräkna kompletteringstiden. Kompletteringstiden varierar också kraftigt mellan olika MPD. Längst kompletteringstid återfinns i Jönköping (51 veckor) och kortast i Norrbotten (7 veckor).

Kompletteringstiden varierar också mellan olika branscher. I Norrbotten är över 70 procent av ärendena inom branschen Utvinning av mineral (täkter) medan motsvarande andel är 30 procent i Jönköping. Som visas i figuren nedan är Utvinning av mineral den bransch som i genomsnitt har kortast kompletteringstider. Längst kompletteringstid har branschen med SNI-koden Offentlig förvaltning och försvar (skjutbanor). Dessa skillnader i genomsnittlig kompletteringstid återspeglar samma mönster som för den totala ledtiden.

Figur 31. B-ärenden: genomsnittlig kompletteringstid per bransch och per MPD (veckor)



Kvalitet och omfattningen på ansökan/MKB är den enskilt viktigaste faktorn för genomloppstiden enligt de flesta tillfrågade miljöenhetschefer och handläggare vid länsstyrelserna – en undermålig ansökan kräver många kompletteringar som tar lång tid för den sökande att ta fram. Hur ansökan/MKB utformas beror i sin tur i stor utsträckning på den sökandes och konsultens kompetens, enligt flera miljöenhetschefer. Många betonar vikten av att få ett underlag som är tillräckligt robust för att ett beslut om tillstånd ska kunna fattas med detta som grund.

En miljöenhetschef beskriver att ibland behöver 30-40 kompletteringar begäras och att länsstyrelsens roll liknar en konsults då de vägleder den sökande i hur de ska komplettera och färdigställa sina ansökningar. Miljöchefen förklarar detta delvis med deras långtgående skyldighet att inte avvisa ansökningar:

”Vi kan nästan inte avvisa någon ansökan. Vi har långtgående krav på att inte avvisa. Om någon skrivit tre ord på en lapp - då kan vi avvisa, knappt annars”

En annan av miljöenhetscheferna är emellertid självkritisk och säger att länsstyrelserna kan under samrådsskedet förklara tydligare vad de förväntar sig av ansökan och därmed minska risken för att många kompletteringar behöver begäras senare. En funktionssamordnare vid en annan länsstyrelse kommenterar att de har som målsättning att de inte ska behöva begära kompletteringar om något som de i samrådsskedet förklarat att ansökan ska innehålla.

I den ovan nämnda utredningen av handläggningstider 2004 och 2007 konstateras också att kvaliteten på ansökan och MKB är en viktig faktor för den totala ledtiden och att en majoritet av MPD:erna anser att kvaliteten generellt är för låg. I stort sett alla ansökningar måste kompletteras minst en gång anser de flesta MPD:er, enligt utredningen. Det konstateras även att mängden kompletteringar och hur fort kompletteringarna skickas in är nära kopplat till kompetensen inom området för den sökande och för eventuell konsult som anlitas.

Ansökan om tillstånd för deponering av avfall vid avfallsanläggning

Företaget som står bakom ansökan återfinns inom branschen avfallshantering och har mellan 300 och 500 anställda. Det har tagit över kommunens avfallsdeponi, men anläggningen uppfyller inte de krav som ställs i den nya avfallsförordningen, som bland annat förbjuder organisk deponering. Företaget har ett antal slamlaguner som samtliga uppfyller kraven för deponier, men en av dessa är tom och ansökan avser ett nytt tillstånd för denna. Övriga deponier håller på att avslutas etappvis.

Innan ansökan togs fram genomförde företaget förundersökningar för att bland annat fastställa tätheten i konstruktionens botten. Arbetet genomfördes under cirka en månad av en miljökonsult, som la ned cirka en arbetsvecka i effektiv tid på detta. I samrådsfasen genomfördes först ett samråd med Länsstyrelsen samt kommunens miljökontor och sedan ett ytterligare samråd inom vilket allmänheten fick inkomma antingen skriftligt eller per telefon med frågor och synpunkter, detta eftersom verksamheten bedömdes ha betydande miljöpåverkan. Från det att den sökande skickade kallelse till samrådet med länsstyrelsen och till samrådet gick en dryg månad, medan det ytterligare samrådet pågick under cirka två månader. Den faktiska arbetsinsatsen under samråden var dock begränsad till några timmar.

MKB utarbetades under cirka en vecka av samme konsult som anlits i förundersökningarna. Tack vare att en stor del av det miljöutredande arbetet skedde redan innan samrådsfasen gick arbetet med MKB därför relativt snabbt, fem dagar att jämföra med genomsnittet på 49 dagar för samtliga B-ärenden i denna studie. Efter det att ansökan hade lämnats in skedde en komplettering av denna, men den sökande menar att detta var på eget initiativ:

"Jag skulle inte säga komplettera, snarare revidera. Det råar jag för, för jag fick en snilleblix. Jag ville inte låsa fast oss vid fabriken avfall, utan möjliggöra att vi kan ta in avfall från andra aktörer"

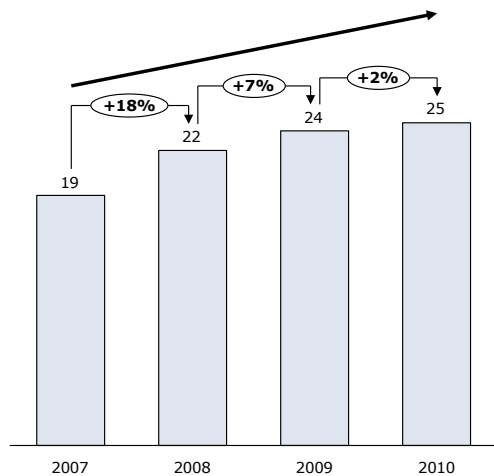
Från det att ansökan först lämnades in till dess att den reviderade versionen inkom till MPD:n gick cirka fem månader. Företaget överklagade sedan Länsstyrelsens beslut i ärendet, med anledning av att företaget ville kunna ta emot ett större antal EWC-koder till deponin än vad beslutet medgav. Lösningen kom att bli att företaget får vända sig till kommunen, som får fatta beslut om företaget får ta in avfall från andra EWC-koder än det som anges i MPD:ns beslut. Överklagandet skedde precis innan sommaren, vilket bedöms ha bidragit till att denna fas tog cirka fem månader att genomgå.

I detta fall kunde företaget påbörja genomförandet av det som ansökan avsåg direkt efter MPD:ns beslut. Ingen ytterligare tid krävdes alltså för byggnationer, upphandling med mera som ytterligare kan dra ut på tiden. Som största utmaning med tillståndsprocessen lyfter företaget att det är att vara tillräckligt tydlig i kommunikationen med myndigheter och övriga berörda, så att dessa verkligen förstår vad det är företaget vill genomföra. Myndigheters tunga arbetsbörda och den långa handläggningstid som uppstår som följd lyfts upplevs som ett problem när det gäller att genomföra förändringar eller projekt som är tillståndspliktiga.

Remisstid

Remisstiden har liksom kompletteringstiden ökat stadigt under åren 2007-2010, från ett genomsnitt på 19 veckor 2007 till 25 veckor 2010. Det innebär en ökning på cirka 29 procent. Remisstiden varierar även mellan olika MPD. Kortast genomsnittlig remisstid återfinns på Gotland (8 veckor) och längst är tiden i Södermanland (45 veckor).

Figur 32. B-ärenden: genomsnittlig remisstid 2007-2010 (veckor)

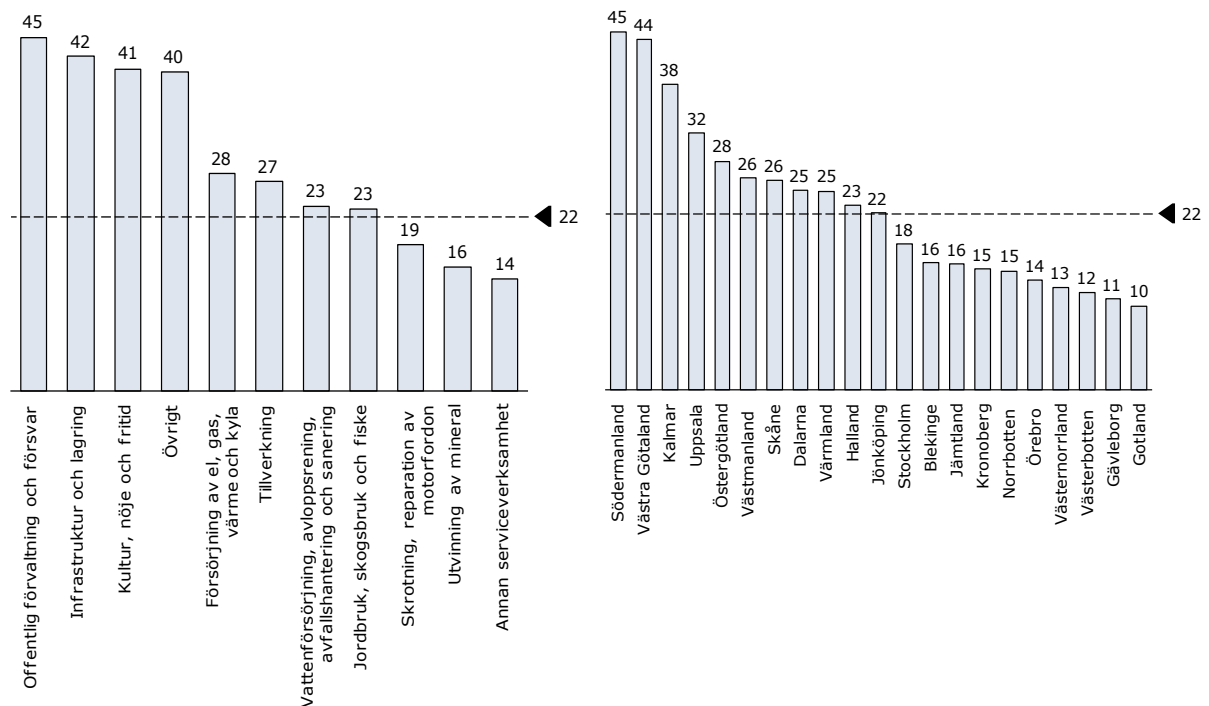


Cirka 26 procent av ärendena i Södermanland är inom branschen Utvinning av mineral (täckter) medan motsvarande andel på Gotland är 56 procent. Gotland har dock relativt få ärenden totalt. I genomsnitt tar remissrundan 22 veckor för alla MPD och branscher 2007-2010.

Liksom för kompletteringstiden varierar den genomsnittliga remisstiden mellan olika branscher. Den bransch som tar längst tid är Offentlig förvaltning och försvar (till exempel skjutbanor) och kortast genomsnittlig remisstid har ärenden inom branscher med SNI-beteckningen Annan serviceverksamhet. I Annan service verksamhet ingår främst krematorier

av olika slag. Mönstret mellan branscherna är det samma som för den totala ledtiden och genomsnittlig kompletteringstid.

Figur 33. B-ärenden: genomsnittlig remisstid per bransch och per MPD (veckor)



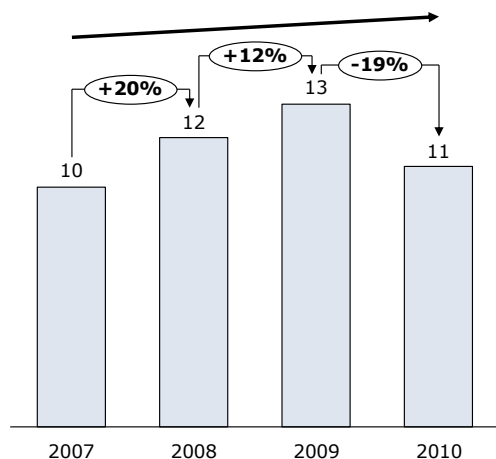
Som nämnts ovan har kungörelse, medborgaryttranden och remissrundor en tydlig påverkan på genomloppstiden. Flera miljöenhetschefer lyfter fram att ärenden med många motstående intressen tar längre tid att hantera. De motstående intressena kan representeras av närboende, andra organisationer, föreningar etc. En handläggare lyfter fram att den sökande kan minska risken för att denna process blir alltför lång genom att tidigt informera allmänheten och berörda parter om sina intentioner och hur verksamheten kommer se ut. En miljöenhetschef lyfter fram att verksamheter som inte påverkar människors hälsa och inte tar ny mark i anspråk sällan väcker något motstånd alls.

Samtidigt som flera miljöenhetschefer kommenterar att remissrundorna ofta tar lång tid så betonar de att de är angelägna om att få in bra remissvar och väntar därför på remissmyndigheterna. I vissa ärenden kan det vara frågan om dålig timing – att en nämnd som ska yttra sig i ärendet bara sammanträder vid vissa bestämda tidpunkter att nästa tillfälle måste inväntas innan nämnden kan yttra sig. En av miljöenhetscheferna hävdar emellertid att det inte går att förkorta ge-

nomloppstiderna om rättssäkerheten ska behållas på dagens nivå och tillägger att när ansökan väl är komplett så tar det inte lång tid för MPD att pröva ärendet.

Övrig tid

Figur 34. B-ärenden: genomsnittlig övrig tid 2007-2010 (veckor)

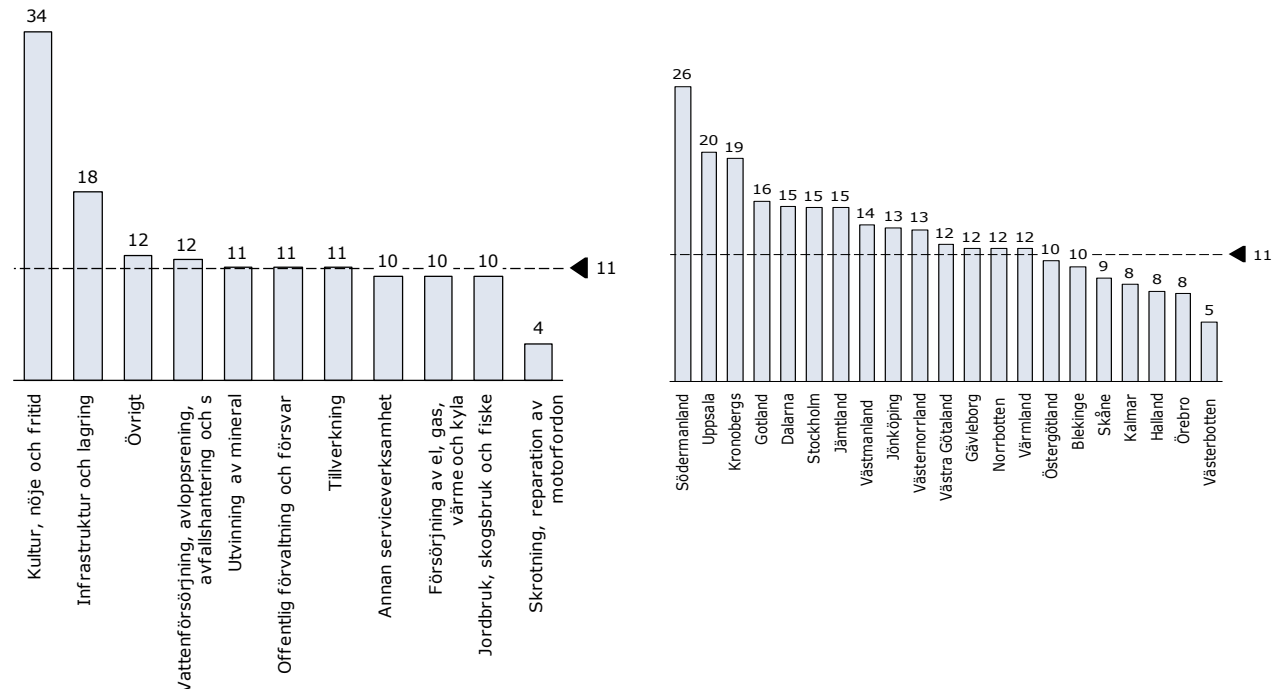


Den totala ledtiden exklusive tid för komplettering och remiss är den tid då ärendet officiellt finns hos MPD för hantering. Det innebär inte att det bara är då som handläggaren, sakkunnig etc. kan arbeta med ärendet men det innebär att det är den tid som ärendet varken är inkomplett i väntan på mer information och kompletteringar från den sökande eller är skickat på remiss i väntan på yttranden från remissinstanser.

Den övriga tiden varierar mellan tio och 13 veckor i genomsnitt över åren 2007-2010. I genomsnitt är den övriga tiden cirka 11 veckor. Den övriga tiden varierar starkt mellan olika MPD, från fem i genomsnitt i Västerbotten till 26 veckor i Södermanland.

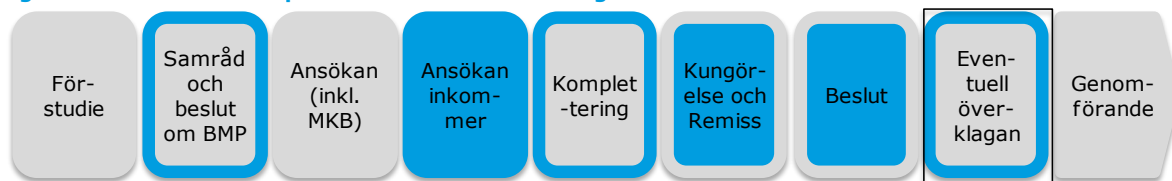
Variationerna är betydligt mindre tydliga per bransch, förutom några få branscher som avviker, se figur nedan. Det är viktigt att notera att genomsnittet för Kultur, nöje och fritid (skjutbanor, racingbanor etc.) påverkas starkt av en ansökan inom denna bransch som hade övrig tid motsvarande 120 veckor.

Figur 35. B-ärenden: genomsnittlig övrig tid per bransch och per MPD (veckor)



3.5.4 Tid- och resursåtgång: eventuell överklagan

Figur 36. Standardiserad process – eventuell överklagan

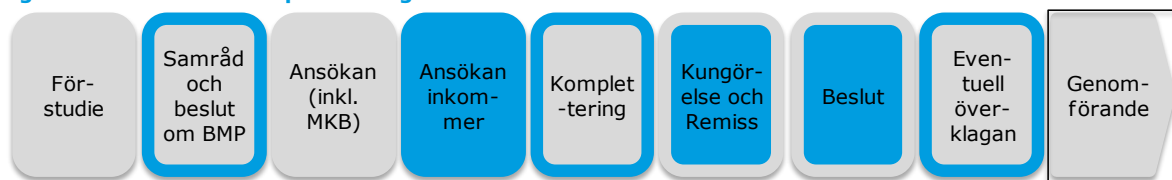


Som beskrivits tidigare överklagas B-ärenden som i första instans avgörs vid landets MPD:er till de fem mark- och miljödomstolarna. I genomsnitt överklagas cirka 33 procent⁸ av de avgjorda B-ärendena. Den genomsnittliga genomloppstid för dessa mål är cirka 36 veckor. Över tid har (2006-2010) har leddiden legat mellan 30-42 veckor. I aktstudien framgår att vem som har överklagandet varierar, allt från sökande, grannar, eller offentliga organisationer. Ledtiden per mark- och miljödomstol varierar mellan 29 veckor i Växjö och 55 veckor i Nacka. Kompletteringstiden ligger mellan tre och fyra veckor över tid och mellan två (Växjö) och sju veckor (Vänersborg) beroende på mark- och miljödomstol. Remisstiden ligger relativt konstant över tid och mellan 15 och 21 veckor och varierar mellan 14 (Växjö) och 31 veckor (Nacka) per mark- och miljödomstol och utgör således majoriteten av allt tid. Den övriga tiden ligger relativt konstant över tid men varierar mellan 9 (Vänersborg) och 24 (Nacka) per mark - och miljödomstol.

Den genomsnittliga resursåtgången för mark- och miljödomstolen per överklagat B-ärende är cirka 7 effektiva arbetsdagar fördelat på personalkategorierna domare, tekniska råd, beredningsorganisation, administrativ personal etc. Av de 65 B-ärenden som ingått i studien av de sökande har 7 ärenden överklagats. De överklagade ärendena rör allt från skjutfält till vindkraftverksparter och slambehandlingsanläggning. Resursåtgången för de sökande är i genomsnitt 7 dagar för överklagandet av B-ärenden.

3.5.5 Tid- och resursåtgång: genomförandet

Figur 37. Standardiserad process – genomförandet



Bland de ärenden som ingår i studien har 56 av 65 påbörjat genomförande av det som ansökan avser. Bland de 56 som påbörjat genomförandet uppskattas den genomsnittliga tiden uppgå till 30 veckor. Inkluderas samtliga 65 ärenden uppskattas den totala genomsnittliga tiden för genomförande uppgå till 25 veckor. Tiden för genomförande av projekt varierar kraftigt. Exempelvis har täcktärenden ofta 0 veckor i genomförande. Annat exempel på kort genomförande tid är i det första ärendet handlar genomförandet om att bygga en fabrik för ammunitionstillverkning (den sökande är Totalförsvaret). Själva byggnationen har gjorts av entreprenör. Denna byggnation ska ske under kort period (8,6 veckor). I ett annat exempel handlade ett ärende främst om att gjuta en platta på vilken en ny ugn för kremering av smådjur skulle installeras. Det längsta genomförandet stod en fortsatt och utvidgad verksamhet vid anläggning för framställning av vegetabiliska oljor eller fetter (258 veckor).

⁸ Andelen inkomna överklaganden per år av antalet avgjorda B-ärenden (uppgift från aktstudien) vid MPD samma år

Ansökan om tillstånd för uppförande av vindkraftverk

Ärendet, som avser ett tillstånd för uppförande av ett vindkraftverk, var inledningsvis ett bygglovsärende till kommunen. Det ursprungliga bygglovsärendet överklagades, varför företaget valde att frivilligt söka om tillstånd enligt miljöbalken, för att undvika en utdragen bygglovsprocess. Företaget är ett energi- och kommunikationsföretag som återfinns inom branschen försörjning av el, gas, värme och kyla och har cirka 50 anställda.

Området på vilket vindkraftverket avses uppföras hade tidigare utsetts av kommunen som möjligt exploateringsområde för vindkraft och markägaren var också intresserad av detta. Innan ansökan togs fram genomförde företaget därför en förstudie, för att bland annat värdera vindresurser (hur mycket det blåser), utreda bullernivå samt inventera djurlivet i området. Förstudien genomfördes av en intern resurs på företaget och pågick under cirka tre månader, vilket är något lägre än genomsnittet på fem månader för B-ärenden i denna studie.

Efter förstudien hade den sökande ett samråd med länsstyrelsen, som pågick under cirka två månader. Den effektiva arbetstid som den sökande lade ner under fas bedöms uppgå till cirka en vecka för en person. Länsstyrelsen bedömde att den verksamhet som ärendet avser skulle ha betydande miljöpåverkan, men att inget ytterligare samråd var nödvändigt.

På uppdrag av den sökande utarbetade en vindkraftkonsult en MKB under cirka 30 veckor. Den tid detta tog var till stor del avhängig inventeringen av djurlivet, då till exempel rovfågel- och fladdermusinventering måste sträcka sig över såväl vår och sommar som höst. Den effektiva arbetstid som konsulten lade i arbetet med MKB uppskattas uppgå till cirka 15 dagar.

Efter det att ansökan hade lämnats in i april fick den sökande beslut om att komplettering var nödvändig. Intervjupersonen beskriver arbetet med kompletteringarna på följande sätt:

"Det blev många kompletteringar tyckte vi. Just i detta fall hade länsstyrelsen rörelse i sin organisation, så vi fick komplettera saker flera gånger, men vi ville inte döda dialogen, så vi skickade in [ansökan] igen. Sen gjorde vi kompletteringar på fladdermusinventeringen, det visade sig att det fanns en rödlistad art i området som det behövde göras utredningar om. Så vi gjorde förändringar i layouten och gjorde fler verk för att anpassa oss efter den fladdermusarten"

Kompletteringsarbetet, som ännu är pågående, har hittills tagit cirka två år och har sysselsatt tre personer, varav två externa konsulter med inriktning mot miljö och vindmätning. Den sökande har gjort ändringar för tillmötesgå kompletteringskraven men projektets framtid är ännu oklar. Efter överklagande av grannfastigheter hamnade ärendet i domstol, vilken sedan hävdade att skyddet av fladdermöss inte var tillräckligt. Den sökande överklagade då mark- och miljödomstolens beslut och det är där ärendet befinner sig idag.

Då den sökande ej fått gynnande beslut har genomförandet ännu inte kunnat påbörjas. Intervjupersonen uppger dock att företaget har tagit kontakt med ett elbolag för att diskutera hur till exempel elnätet kan dras och börjat studera hur vägar kan behöva dras i området. Även om leveranser är svårbedömda uppskattas själva genomförandet ta cirka ett till ett och ett halvt år. De nyckelkompetenser som behövs i samband med detta är elkompetens, avtalskunskap kring leveranser och upphandling, byggnadsfrågor, projektledning och juridisk kompetens.

Som utmaning i tillståndsprocessen lyfter företaget att erfarenheten visar att förstudien handlar mycket om att välja rätt geografiskt område för verksamheten. Redan i denna fas behöver den sökande inse de begränsningar som finns i ett geografiskt område med hänsyn till djur och natur, detta eftersom det djupare inventerings- och utredningsarbetet sker senare i samband med MKB.

3.5.6 Sökandes övergripande syn på ansökningsprocessen

Det som kan uttydas ur intervjuerna kring vad som kan ha påverkan på ansökningsprocessen som helhet är dels de sökandes *kunskap* kring ansökningsprocessen samt *tidigare erfarenheter* av att ansöka. Det är framförallt en utmaning för de aktörer som ansöker för första gången, de som deltagit i en ansökningsprocess tidigare har en upparbetad erfarenhet som stärker dem i processen. Det är emellertid inte enbart okunskap hos de sökande som kan skapa problem. Brist på kunskap är även något som lyfts som en utmaning avseende länsstyrelserna eller kommunala miljönämnder som ibland är inblandade i processen. Just de kommunala miljönämndernas starka ställning lyfts fram som problematisk då de samtidigt befolkas med personer som inte nödvändigtvis har stor kunskap kring det som ärendet gäller.

Ytterligare något som tycks påverka processen är den sökandes *relation* till inblandade myndigheter när det gäller att möta förväntningar som finns hos dessa i de dokument som den sökande lämnar in för att stärka sin ansökan. Ju bättre och närmare relation de sökande tycks ha desto lättare är det att förstå vad som efterfrågas och att möta dessa förväntningar. Citatet nedan illustrerar detta:

”Relationen med länsstyrelsen är viktig. Det hade varit bra om man hade kunnat kontakta någon och bara fråga hur det går med processen, vad som krävs och vad som händer”

Dessutom anger vissa att *resurser* också är någonting som påverkar processen. Citatet nedan illustrerar detta:

”Det är tveklöst så att man måste ha mycket resurser, tålmod och tycka om att jobba i motvind. Man får inte tro att det är enkelt”

Ytterligare en faktor som kan påverka uppfattningen av processen är huruvida den sökande i början av processen lyckas *förankra* och *motivera* sin ansökan hos en mängd olika parter. Den generella uppfattningen är att ju mer ansökan har förankrats i början, desto större är möjligheterna att undvika överklaganden senare i processen.

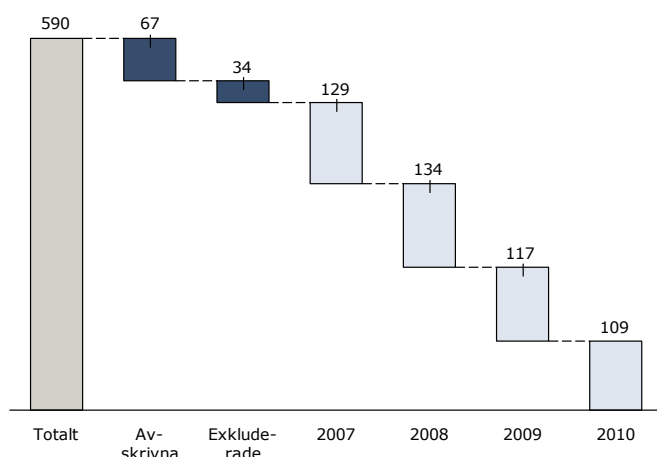
3.6 Tid- och resursåtgång för vattenverksamheter

I detta avsnitt redogörs för tid- och resursåtgången för vattenmål – från förstudien till genomförandet av projekten. Inledningsvis ges en sammanfattning för hela processen. Denna följs av avsnitt som mer i detalj redogör för tids- och resursåtgången, indelat efter de fyra faserna av processen: innan ansökan, från inkommen ansökan till beslut, eventuellt överklagande och genomförandet.

Som tydliggjorts ovan betraktas all verksamhet eller åtgärder i vatten som vattenverksamhet och tillståndsansökningar för dessa verksamheter prövas av landets fem mark- och miljödomstolar. Undantaget är vissa mindre omfattande vattenverksamheter som kan anmälas direkt till länsstyrelsen. Dessa har inte inkluderats i undersökningen. Eventuella överklaganden hanteras av mark- och miljööverdomstolen. Precis som de andra kategorierna av tillståndsansökningar föregås alltid prövningsprocessen av ett samråd som länsstyrelsen håller i. Tillståndsansökning till vattenverksamhet behandlas i 11 kap. av miljöbalken. Exempel på olika typer av vattenverksamheter som kräver miljötillstånd är muddring, anläggande av hamn, bortledande av grundvatten och verksamheter som rör dammar och kanaler.

Aktstudien för vattenmål omfattar 590 mål som har avgjorts 2007-2010. Av dessa har 67 mål

Figur 38. Vattenmål: totalt antal mål över tid



avskrivits. Ytterligare 34 mål har uteslutits på basis av kriteriet att mål där tid mellan komplettering och beslut är tre år eller längre ska exkluderas (om uppgift om denna tid inte finns används kriteriet att mål där den totala ledtiden mellan inkommen ansökan och beslut är fyra år eller längre ska exkluderas). Dessa kriterier används för att exkludera mål med provotid, det vill säga mål där tillståndsbeslutet fattas tidigare än det slutgiltiga beslutet som loggas vid domstolarna. För en mer detaljerad beskrivning av denna exkludering, se metodbilagan.

Den främsta metoden för att inhämta materialet har varit genom att beställa dagboksblad från landets fem mark- och miljödomstolar. Enligt aktstudien har antalet tillståndsansökningar till vattenverksamhet fallit över tiden (denna uppgift bekräftas av Domstolsverkets egen statistik). An-

talet avgjorda mål var 129 år 2007 och 109 tre år senare. Det är stor skillnad i antal vattenmål per mark- och miljödomstol. Vänersborg har flest mål medan Östersund har lägst antal.

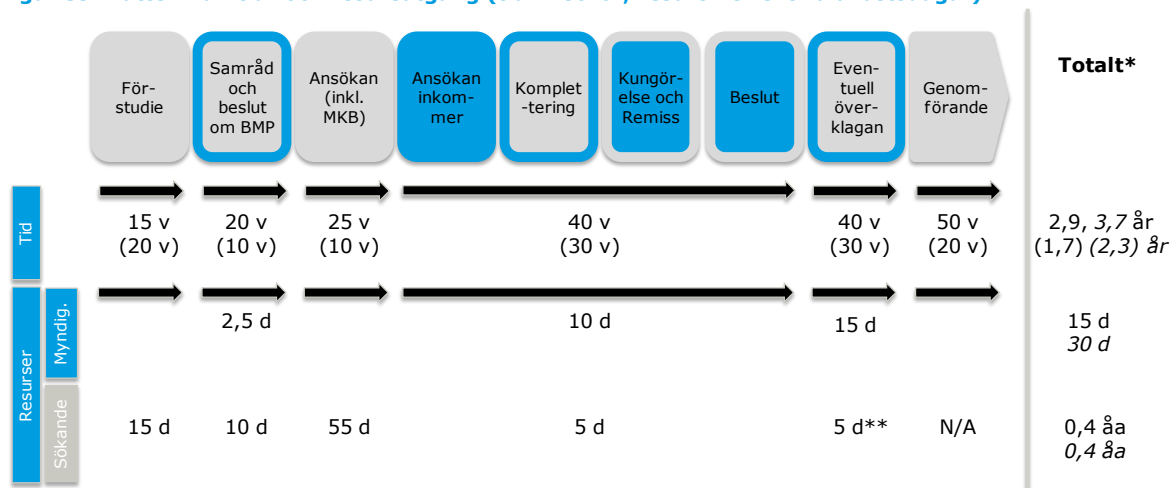
3.6.1 Den övergripande bilden: tid- och resursåtgång för hela förloppet

Bilden nedan redogör för hur tids- och resursåtgången ser ut för ett genomsnittligt vattenmål, från det att förstudien påbörjas av den sökande till att projektet som tillståndet söks är genomfört. Uppgifter gällande resursåtgång hos den sökande respektive det offentliga (länsstyrelse, domstol etc.) redovisas separat. Tid anges precis som i resten av denna rapport i veckor eller år, medan resurs (effektiv arbetstid) mäts i dagar eller årsarbetskrafter (1 aa = 220 dagar = 1760 h).

Precis som för A-mål och B-ärenden är källorna för tid och resurs olika för olika faser. Uppgifter avseende tid- och resursåtgång för den sökande, under processtegen förstudie, MKB och genomförande är hämtade från intervjuer med de tillståndssökande. Offentliga resurser för samråd och prövningsprocessen är hämtade från intervjuer med representanter för länsstyrelserna, MPD:erna och domstolarna samt från tidigare offentliga sammanställningar. Tidsåtgång för samråd respektive prövningsprocessen (från inkommen ansökan till beslut) är uppskattat med hjälp av de aktstudier som har genomförts som en del av denna undersökning. De aktstudier som är relevanta för vattenmål är dels den som gjorts utifrån akter från landets fem mark- och miljödomstolar och aktstudien som gjorts avseende samrådsärenden som hanteras av länsstyrelserna. Tid- och resursuppgifterna i de två övergripande figurerna nedan är avrundade till närmsta femtal om värdet överstiger fem.

Analysen avseende tid- och resursåtgång på den sökandes sida är baserad på intervjuer med ansvariga personer hos de sökande aktörerna. De vattenärenden som ingår i analysen har behandlats av länsstyrelserna i Gävleborg (2 stycken), Jämtland (3 stycken), Norrbotten (4 stycken) och Västerbotten (1 stycken).

Figur 39. Vattenmål: tid- och resursåtgång (tid i veckor; resurs i effektiva arbetsdagar)



* Totala tiden är en summering av samtliga processteg. Kursiv inkluderar överklaganden. Tid anges i kalenderår, medan resurser uttrycks i årsarbetskrafter (1 årsarbetskraft = 220 arbetsdagar). Värdet inom parentes är medianer.

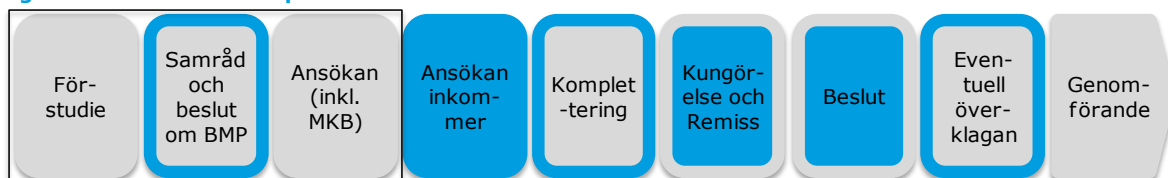
** Bland de undersökta fallen finns få överklaganden av Vattenmål. Genomsnittlig tid för dessa approximeras därför till samma som för B-ärenden.

Av bilden ovan framgår att genomloppstiden för en genomsnittlig vattenverksamhet är 2,9 år (motsvarande för A:3,4 år och B:3,1 år) – från det att förstudien inleds till det att genomförandet av projektet är färdigt. Om vattenmålet blir överklagat till en högre instans är den genomsnittliga genomloppstiden 3,7 år istället. Om den ovan nämnda exkluderingen inte görs är den totala i genomsnitt 4,1 eller 4,8 år beroende på om tid för överklagande inkluderas eller inte. Den totala resursåtgången för det offentliga är 15 effektiva arbetsdagar. Resursåtgången är ytterligare 15 dagar om målet överklagas. På den sökandes sida är den genomsnittliga totala resursåtgången 0,4 årsarbetskrafter.

3.6.2 Tid- och resursåtgång: innan ansökan

I detta avsnitt redogörs för tids- och resursåtgången under fasen innan ansökan om tillstånd skickas in till mark- och miljödomstolen. Denna fas består av processtegen förstudie, samråd och beslut om betydande miljöpåverkan och ansökan inklusive MKB. I figuren nedan visas den aktuella delen av processen.

Figur 40. Standardiserad process – innan ansökan



Förstudie

Rambölls analys visar att förberedelsefasen ser olika ut för olika typer av aktörer. I intervjuer med aktörer som ansökt om tillstånd framgår att vissa inte genomfört en förberedande studie då ansökan exempelvis avsåg förlängning av tillstånd medan andra beskriver hur förberedelsefasen blev mer av ett utredande arbete, en inventering som inte nödvändigtvis var fokuserad på processen kring tillståndet utan som delvis eller helt handlade om att kartlägga förutsättningarna för den investering man tänkt göra. Nedan presenteras ett citat som illustrerar detta:

"Vi började egentligen i andra ändan med att titta på vad vi skulle behöva i vårt skidområde. Vi kontaktade snökanontillverkare som beräknade utifrån våra önskemål. De räknade fram behov av vatten, utifrån det började vi kolla upp hur man söker tillstånd för att ta vattnet. Vi undersökte lite olika alternativ, dels ta på egen mark, intilliggande mark. Sen blev det Ljusnan. Så vi pratade först med leverantörerna egentligen"

Den linjära process som figuren ovan illustrera överensstämmer inte alltid med verkligheten. Vissa aktörer genomför arbetet med MKB:n parallellt med att det förberedande arbetet inleds. Detta är mer vanligt förekommande bland aktörer som är vana vid ansökningsförfarandet och som redan innan kontakten med myndigheten vet vad som krävs av dem. På samma sätt kan underlag inför samrådet vara detsamma som den förberedande studien eller delar av den MKB som görs. Vid intervjuer har respondenterna angett hur mycket tid och resurser som förberedelsefasen kräver. Resultatet visar på en genomsnittlig tid för vattenärenden på 17 veckor med ett spann från 0-52⁹. I genomsnitt tar det 15 dagar med en variation på mellan 0-62,5 dagar. Inom spannet ryms aktörer inom verksamheter som ansökt om förlängning av tillstånd och som därmed redan har allt underlag som krävs för en ansökan samt aktörer som inlett ett omfattande förberedande arbete från grunden.

De intervjuade har fått möjligheten att uppskatta hur många personer som deltar i det förberedande arbetet. Resultatet visar att det i genomsnitt deltar 2,5 personer¹⁰ med en variation på 0-6 personer. I snitt utgör 36 procent av dessa externa konsulter, vars medverkan varierar från 0-60 procent. Inom ramen för förberedelsearbetet ingår i de flesta fall alltid en ansvarig chef hos den sökande, en person med juridisk kompetens en sakkunnig person (tekniskt kunnig, handläggare, konsult). Detta beror oftast på att förstudien utreder investeringen på en övergripande nivå som kräver mandat från den strategiska nivån i företaget.

Samråd

Den genomsnittliga ledtiden för samtliga samråd är cirka 19 veckor, från det att ansökan om samråd inkommit till att beslut om betydande miljöpåverkan har fattats. Denna tid varierar emellertid kraftigt mellan olika år och länsstyrelser. Från länsstyrelsernas sida uppskattas det effektiva resursanvändandet till 2,5 dagar per samråd. Under samråden är det bara handläggaren som är inblandade från länsstyrelsernas sida. Den genomsnittliga resursåtgången för sökande uppgår till

⁹ N=11. Ett extremvärde på 500 veckor exkluderades ur denna kvalitativa sammanställning då detta avsåg en större process hos den enskilda ansökaren och inte enbart förberedelsestudien

¹⁰ N=11. Ett extremvärde på 500 veckor exkluderades ur denna kvalitativa sammanställning då detta avsåg en större process hos den enskilda ansökaren och inte enbart förberedelsestudien

9 effektiva dagar, med en variation i urvalet på 0-24 dagar. Här ingår således den tid de ägnar åt att förbereda, ta fram samrådsunderlag samt kalla till och själva delta vid samrådet/samråden. I genomsnitt deltar 2,5 personer i arbetet med samrådet, med ett spann på 1-5 personer. Av dessa är i genomsnitt 36 procent konsulter. De personer som deltar i den här delen av processen är i huvudsak dem samma som deltar i arbetet med förberedelsestudien.

I de intervjuer som genomförts med sökande om samrådsprocessen framträder en bild av en varierande process som för vissa är mycket krävande. En standardprocess innehåller förberedelse av samråd, kallelse, möte och eventuellt ytterligare samråd. Det förberedande arbetet tar olika lång tid för olika typer av aktörer. Vissa intervjupersoner beskriver att det förberedande arbetet som genomförts i samband med förstudien även utgör förberedelse av samråd, medan andra beskriver förberedelse av samråd som en separat process. Det finns berättelser som tyder på att det mest tidskrävande för de sökande är kallelsen till samrådet och det eventuella ytterligare samrådet. Citatet nedan illustrerar hur en sådan här process kan gå till.

"Vi skickade ut samrådsunderlag skriftligt till statliga myndigheter (Fiskeriverket) och bjöd samtidigt in till ett offentligt möte där de här fick komma och ha synpunkter och även lokalbefolkning, markägare och samer och alla berörda, men det fanns ingen som hade några synpunkter från något håll så vi fikade upp all fika själv"

Vid ett ordinarie medverkar länsstyrelsen och ibland den kommunala miljönämnden som i vissa geografiska områden har tillsynsansvar för frågor. Citatet nedan illustrerar detta:

"Länsstyrelsen kom hit och vi pratade om hur jag tänkte göra. Sen skickade jag in byggnadsritningar. Jag kommer inte ihåg riktigt hur det gick till, men kommunen var representerad av två ledamöter"

Länsstyrelsen har i uppgift att fatta beslut om huruvida förändringen kan förväntas ge upphov till betydande miljöpåverkan eller inte och detta görs oftast i samband med samrådet. I vårt material klassificerades sex mål som betydande miljöpåverkan och fyra som icke betydande miljöpåverkan. Ofta vet de sökande redan innan hur ärendet kommer klassificeras vilket gör att många redan inledningsvis kan spara tid på att sätta igång processen som innefattar utökat samråd som krävs för verksamheter som har betydande miljöpåverkan.

Av de sökande som ingår i studien har nio av tolv arrangerat någon typ av utökat samråd¹¹, vilka ofta ser olika ut. Vissa har endast en skriftlig kontakt med olika typer av intressenter medan andra arrangerar fysiska möten där intressenter som såväl lokalbefolkning som myndigheter bjuds in. Citatet nedan illustrerar detta:

"Vi hade ett med berörda parter på plats. Det hade vi innan vi hade samrådet med länsstyrelsen. Vi visste redan innan att det skulle bli så"

Exempel på aktörer som bjuds in är grannar, intresseorganisationer, kommunen och myndigheter såsom Fiskeriverket.

Ansökan inklusive MKB

Genomförande av MKB:n varierar beroende på sökande. Vissa sökande har sedan tidigare mallar eller MKB:er som kan återanvändas. Citaten nedan illustrerar detta:

"Den återanvändes till en viss del för vi hade en annan ansökan 2006, den är på 20 sidor så den är inte så stor. Mycket var samma och konsulten hade varit med och arbetat med den"

"Det har man som färdiga mallar. Man kopierar i stort sett den man haft - vi hade tidigare lagt ner mycket arbete. Det tog 3-4 timmar att göra ändringarna"

¹¹ Två respondenter svarar att de inte arrangerade utökat samråd och en angav svaret vet ej.

Andra beskriver hur framtagande av en MKB både är tidkrävande och kostsam. Citatet nedan illustrerar:

”Det var en process som pågick i ett halvår ungefär. Det blev kostsamt”

Sett till MKB:n tar den i genomsnitt 24 veckor med en variation på 0-144. Avseende antalet dagar som de sökande lägger på MKB:n är genomsnittet 60 dagar med ett spann på 0-480 dagar. Den MKB som tog 480 dagar var en ansökan om tillstånd att anlägga nytt utlopp, ny damm och torrlägga del av Norra Luossajärvi. För att kunna fortsätta malmbrytningen norrut (undvika att få in vatten i gruvan) var de tvungna att tömma delar av sjön Luossajärvi. Detta har de gjort två gånger tidigare, på 50-talet och 90-talet. Denna gång var ärendet lite speciellt, de har ett utlopp från sjön mot bäck som riskerade att hamna inom deformationszonen och orsaka sprickbildning. Så de var tvungna att ändra utlopp, från sjöns södra sida till norra. MKB:n uppskattades ha satts i en heltid i två år.

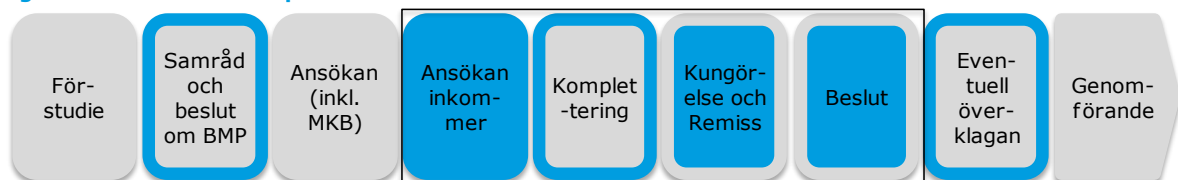
I arbetet med MKB:n deltar i genomsnitt 2,3 personer med ett spann på 1-4 personer. I genomsnitt var 55 procent av dessa konsulter. Konsulternas medverkan varierar från 0-100 procent och den typ av kompetens som konsulterna besitter beskrivs som ingenjörer inom miljöområdet, miljökonsulter, teknisk kunskonsult och hydrolog från SMHI. Citatet nedan illustrerar detta:

”Alla var konsulter, men jag ingen aning om hur många de var, men det var i alla fall några stycken. Konsulten tog in folk från SMHI och fakturerade oss”

3.6.3 Tid- och resursåtgång: från ansökan till beslut

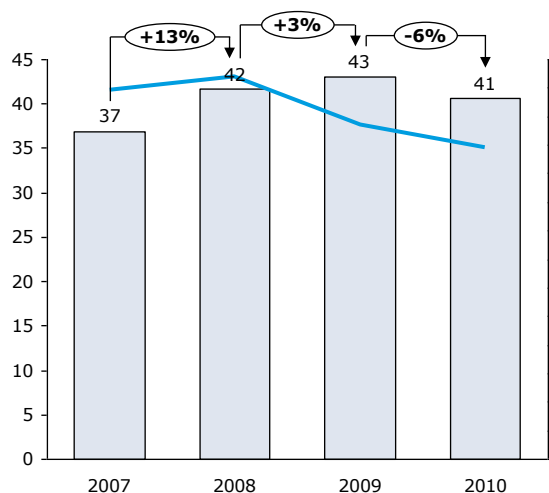
I detta avsnitt redogörs för tids- och resursåtgången i prövningsprocessen, från det att ansökan inkommer till mark- och miljödomstol till det att målet avgörs. Resursåtgången för processtegen under denna fas uppskattas aggregerat för både sökande och myndighet. Tiderna uppskattas däremot skilda från varandra utifrån den data som samlats in i aktstudien.

Figur 41. Standardiserad process – från inkommen ansökan till beslut



Hela prövningsprocessen

Figur 42. Vattenmål: total ledtid 2007-2010 (staplar; vänster skala) och antal mål (linje; höger skala)



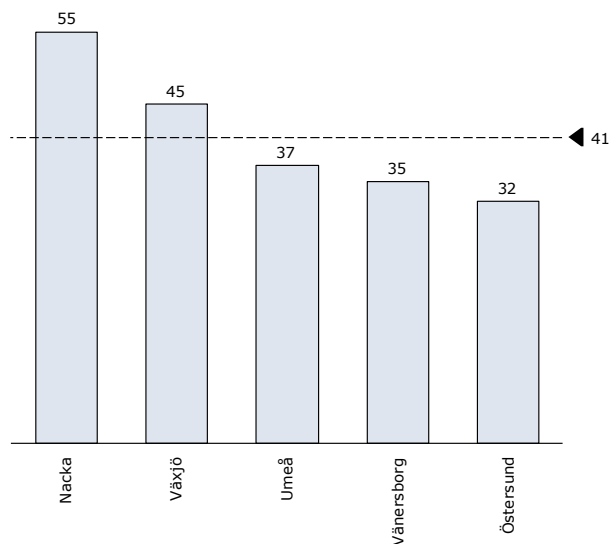
Den totala ledtiden för tillståndansökningar till vattenverksamhet har varit relativt konstant för mål som avgjorts 2007-2010. Figuren nedan visar att ledtiderna har varierat mellan 37 och 41 veckor i genomsnitt. Samtidigt har antalet vattenmål minskat under samma period. Den genomsnittliga resursåtgången under prövningsprocessen för vattenmål på mark- och miljödomstolarna är cirka 10 effektiva arbetsdagar. I denna tid är samtliga ovan nämnda personalkategorier inräknade. Resursåtgången för de sökande avseende kompletteringsprocessen och andra delar av prövningsprocessen är i genomsnitt 5 dagar i effektiv arbetstid, med en variation i urvalet på 1-

10 dagar. I arbetet deltog i snitt 2,5 personer, med en variation på 1-5 personer. Av dessa var i genomsnitt 53 procent konsulter.

Avseende de sökande har fyra av respondenterna (12 respondenter ingick i studien) kompletterat sin ansökan. Processen kring kompletteringen beskrivs inte som betungande, tvärtom har det rört sig om mindre kompletteringar. Cita-

ten nedan illustrerar detta:

Figur 43. Vattenmål: total ledtid 2007-2010 per mark- och miljödomstol (veckor)



"Jag har för mig att vi var tvungna att komplettera. Det var en grej i MKB:n, vi skulle stoppa spridningen av kräftpest. De här som inte gillade vår ansökan försökte med alla medel stoppa den, så då var vi tvungna att redogöra för kräftpest. Det skedde en skriftväxling, så lite grann blev det nog"

En intervjuperson beskriver hur kompletteringen kan betraktas som en anpassning:

"Vi förändrade förslaget utifrån där vi gick på patrull, där vi stötte på patrull anpassade oss. Det var ingen komplettering egentligen. Vi ville anpassa oss och åsamka så lite skada som möjligt"

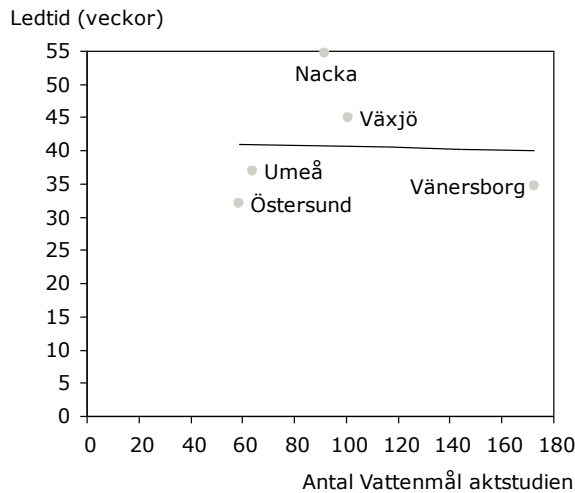
Figur 44. Vattenmål: de tre beräknade ledtiderna som andel av den totala tiden 2007-2010 (%)



Den totala ledtiden varierar mellan mark- och miljödomstolarna avseende hanteringen av vattenmål. Att olika domstolar hanterar olika typer av ansökningar i olika stor utsträckning är rimligen en viktig delförklaring.

Den totala ledtiden delas upp i tre olika ledtider. Figuren nedan visar hur stor andel dessa tre tider utgör av den totala tiden och hur andelarna har varierat över tid. Remisstiden har ökat som andel av den totala tiden medan både kompletteringstiden och den övriga tiden (genomloppstid exklusive tid för komplettering och remiss) har minskat i andel. Andelarna är beräknade på de mål där samtliga tider (kompletterings-, remiss- och genomloppstid) går att beräkna.

Figur 45. Vattenmål: total ledtid för prövningsprocessen (veckor) och totalt antal mål per mark- och miljödomstol 2007-2010



När det gäller ledtiden i relation till antalet mål går det inte att urskilja någon trend. Inom A-verksamhet fanns en tendens att ju fler mål desto längre ledtid.

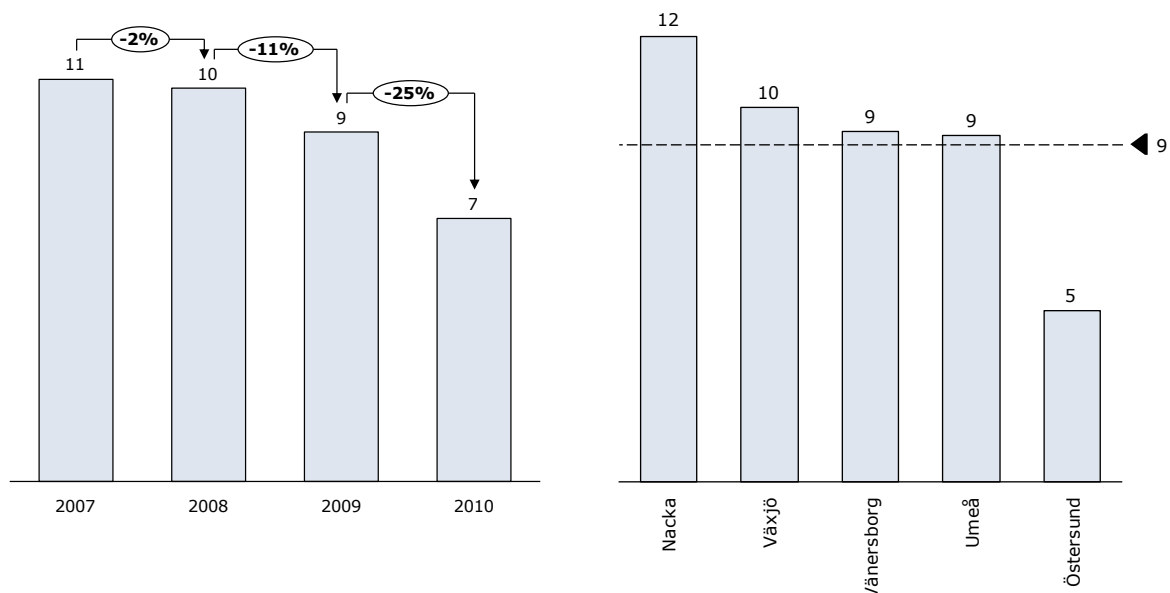
Enligt chefsrådmannen vid en mark- och miljödomstol är den faktor som har störst påverkan på prövningsprocessen målets komplexitet och omfattning. En ansökan för en verksamhet som är omfattande i sitt utförande och innebär många komplicerade omständigheter, både tekniska och juridiska tar i regel längre tid att pröva, sett till den totala ledtiden. En chefsrådmann vid en annan domstol beskriver *kvaliteten* på ansökan som den mest avgörande faktorn. Om förarbetet och MKB:n är

rätt och noggrant utförd från början tar prövningsprocessen betydligt kortare tid, resonerar rådmannen. En rådmann vid en tredje domstol kommenterar att målen vanligen avgörs inom ett år; att det tar längre tid än så tillhör ovanligheten.

Kompletteringstid

Den genomsnittliga kompletteringstiden har minskat över åren 2007-2010, från 11 veckor 2007 till sju veckor 2010. Som figuren ovan visar har kompletteringstiden också minskat relativt den totala ledtiden under denna period. I genomsnitt varierar kompletteringstiden mellan olika mark- och miljödomstolar. Längst genomsnittlig kompletteringstid återfinns i Nacka (12 veckor) och kortast i Östersund (5 veckor), se figur nedan. Dessa skillnader korresponderar mot skillnaderna i total ledtid.

Figur 46. Vattenmål: genomsnittlig kompletteringstid 2007-2010 och per mark- och miljödomstol (veckor)



Som nämndes ovan beskrivs kvalitet på ansökan som en viktig faktor som påverkar genomloppstiden. Om kvalitet på ansökan är låg och information saknas som är nödvändig för att beslut om tillstånd ska kunna fattas kommer mark- och miljödomstolen begära in komplettering till ansökan av den sökande. Hur omfattande kompletteringar som begärs och den sökandes förmåga och vilja att ta fram de efterfrågade kompletteringarna påverkar hur lång kompletteringstiden blir.

Flera rådmän framhåller att de inte kan påverka kompletteringstiden – att det är helt upp till den sökande hur lång tid det tar innan kompletteringarna skickas in och ansökan kan betraktas som

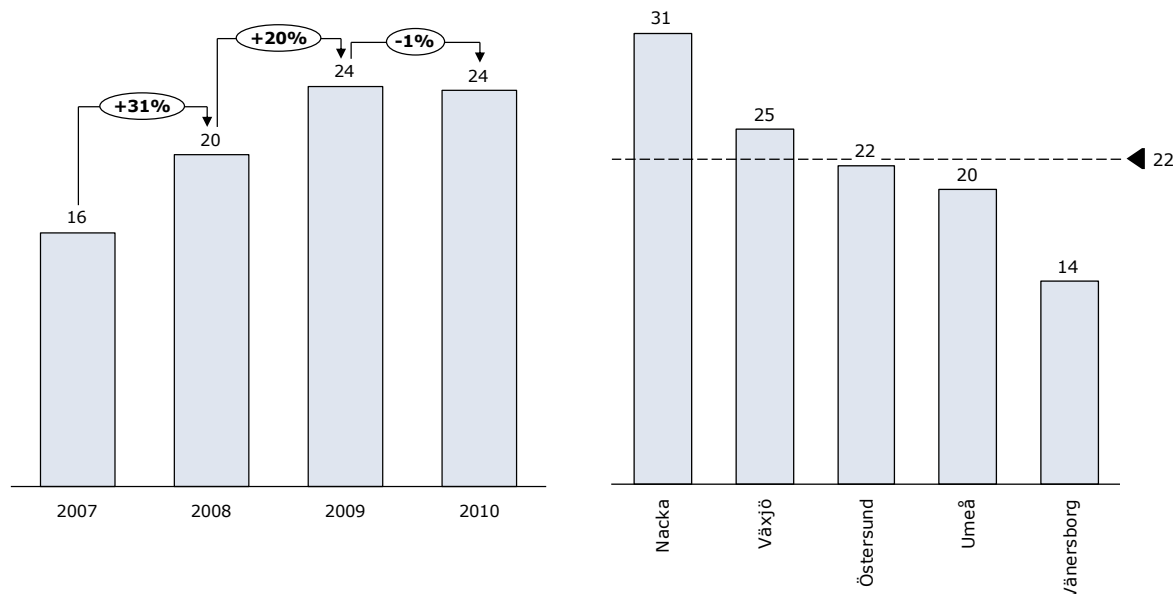
komplett. En chefsrådmannan motiverar varför de flesta ansökningar inte innehåller all information som mark- och miljödomstolen efterfrågar med att den sökandes sits kan beskrivas som ett spelteoretiskt problem – samtidigt som en mager ansökan leder till ett omfattande kompletteringsförfarande så kan en alltför fullständig ansökan väcka frågor som annars kanske inte skulle ha väckts av mark- och miljödomstolen. Den sökande har alltså inte alltid incitament att skicka in en ansökan som är utförlig då den kanske innehåller information om förhållanden som är till nackdel för den sökande och som myndigheten inte hade uppmärksammat om inte den sökande hade tagit upp dessa i sin ansökan.

En annan rådmannan kommenterar emellertid att även om kompletteringen kan ta lång tid är det vanligast att ansökningar som kommer in är i "bra skick".

Remisstid

Remisstiden har ökat under åren 2007-2010, från ett genomsnitt på 16 veckor 2007 till 24 veckor 2010. Remisstiden varierar även mellan olika mark- och miljödomstolar. Kortast remisstid återfinns i Östersund och längst är tiden i Nacka, vilket följer samma mönster som kompletteringstiden och genomloppstiden.

Figur 47. Vattenmål: genomsnittlig remisstid 2007-2010 och per mark- och miljödomstol (veckor)



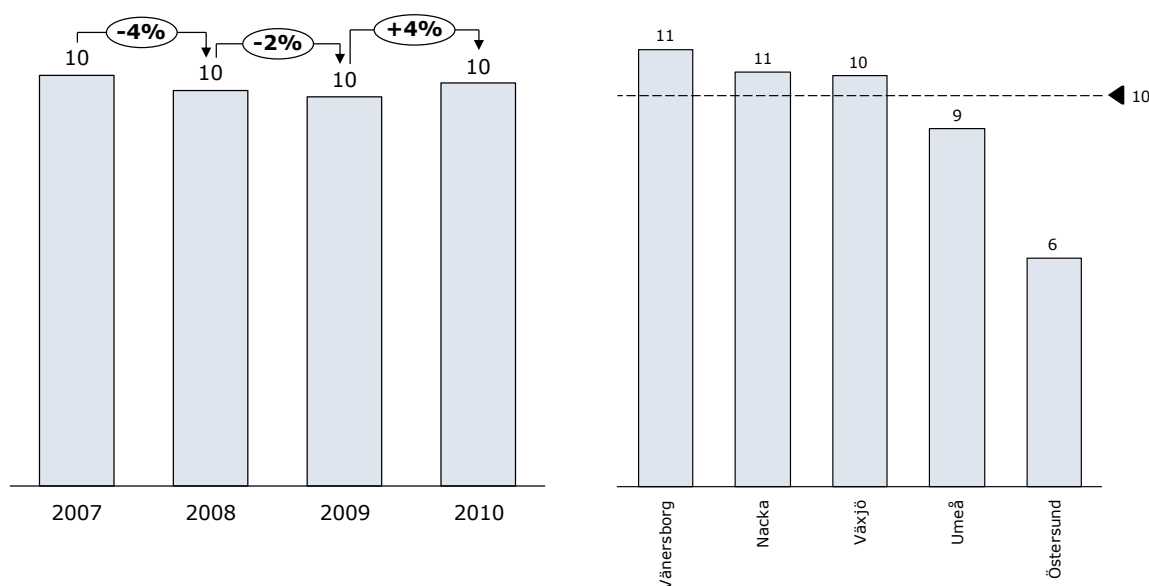
En rådmannan vid en mark- och miljödomstol beskriver att remissrundor kan dra ut på tiden och hur lång tid olika remissmyndigheter tar på sig innan de skickar in sina yttranden är inget som mark- och miljödomstolen kan påverka. Chefsrådmannen kommenterar att mark- och miljödomstolen alltid sätter en bestämd tidpunkt då yttranden ska ha inkommit men att parterna oftast begär om mer tid. Ibland ska yttranden komma från en nämnd som bara sammanträder vid vissa tillfällen också vilket kan göra att remissrundan tar ännu längre tid.

Övrig tid

Den totala ledtiden exklusive tid för komplettering och remiss är den tid då ärendet officiellt finns hos MPD för hantering. Det innebär inte att det bara är då som handläggaren, sakkunnig etc. kan arbeta med ärendet men det innebär att det är den tid som ärendet varken är inkomplett i väntan på kompletteringar från den sökande eller är skickat på remiss i väntan på yttranden från remissinstanser.

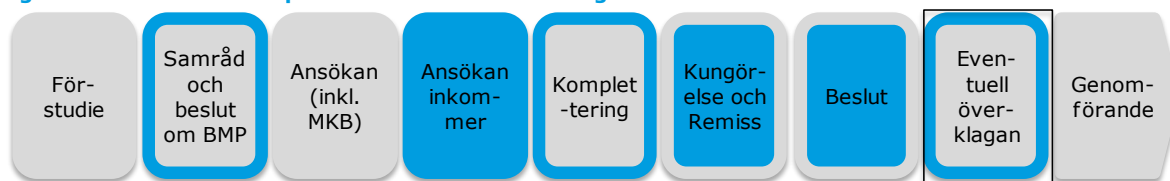
Som figurerna nedan visar har det skett mycket små variationer i denna övriga tid för prövning av vattenmål över åren 2007-2010. I genomsnitt har den övriga tiden varit tio veckor. Östersund avviker något från de övriga mark- och miljödomstolarna då den genomsnittliga övriga tiden där är sex veckor. På de andra domstolarna är motsvarande tid i genomsnitt mellan nio och elva veckor.

Figur 48. Vattenmål: genomsnittlig övrig tid 2007-2010 och per mark- och miljödomstol (veckor)



3.6.4 Tid- och resursåtgång: eventuell överklagan

Figur 49. Standardiserad process – eventuell överklagan



Som beskrivits tidigare överklagas vattenmål som i första instans avgörs vid de fem mark- och miljödomstolarna till mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt. I genomsnitt överklagas cirka 23 procent¹² av de avgjorda vattenmålen. Den genomsnittliga resursåtgången för mark- och miljööverdomstolen per överklagat vattenmål är cirka 16 effektiva arbetsdagar fördelat på personalkategorierna domare, tekniska råd, administrativ personal etc.

Bland de sökande som har intervjuats anger tre att målet har överklagats och avseende ett mål saknas uppgift (12 vattenmål ingick i studien). Överklagandet har i två av fallen gjorts av grannar till den sökandes anläggning och i ett av fallen av en privatperson. Ingen av de sökande som har överklagat har haft möjlighet att uppskatta resursåtgången för överklagan. Som jämförelsetal kan dock nämnas att resursåtgången för överklagan av ett B-ärende uppskattas av de sökande till cirka 7 dagar. En person beskriver hur överklagandet har fungerat som ett sätt för grannar till den sökande att förhålla processen. Samtidigt har inblandade myndigheter och aktörers belastade schema påverkat tidsåtgången ytterligare:

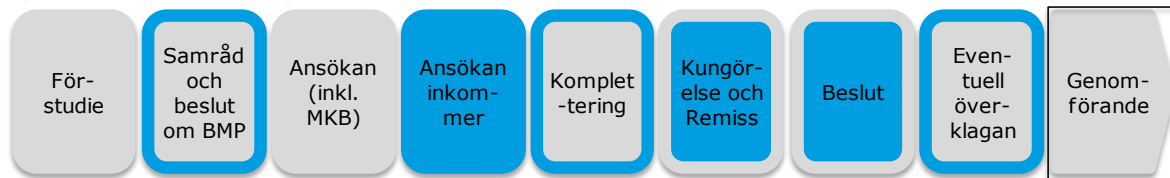
”Miljödomstolen har varit här två gånger på syn, men inte sett någonting fel. Sen överklagade grannarna till mark- och miljööverdomstolen och fick prövningsmark- och miljödomstolen. Miljööverdomstolen skulle komma i maj, men motpartens advokat var för överbelastad, så det är uppskjutet till september. Även första gången blev det uppskjutet, då var Miljööverdomstolens representant sjuk. Då tog det ytterligare ett halvår innan de kom, de gör det bara för att förhålla”

¹² Andelen inkomna överklaganden per år av antalet avgjorda vattenmål vid mark- och miljödomstolarna samma år

3.6.5 Tid- och resursåtgång: genomförande

I detta avsnitt redogörs för tid- och resursåtgång i den sista fasen av processen, genomförandet. I denna fas har sökanden fått ett beslut om tillstånd och myndigheterna är inte längre involverad i processen. Därför är det tid- och resursåtgång avseende den sökande som redogörs för nedan.

Figur 50. Standardiserad process – genomförande



Respondenterna har fått uppskatta hur mycket tid som genomförande av det som ansökan avser tar. Genomsnittstiden visar på 52 veckor med ett spann på 1-258 veckor. Flera av de sökande har ännu inte fått besked och inväntar fortfarande beslut från mark- och miljödomstolen. Ett exempel på hur aktörerna hanterar genomförandet illustreras i citatet nedan:

"Vi fick domen då den är daterad 2008-02-01. Vi visste vad vi skulle göra och vi hade en tidsplan. Så vi hade inte påbörjat några direkta upphandlingar. Vi hade gjort så mycket vi kunde gjort av planeringsarbetet. Arbetet var klart i maj i 2009 och det tog knappt ett och ett halvt år"

Vid genomförandet av det som tillståndet avser krävs olika typer av kompetens, ofta är den mycket specifik. Det som nämns är exempelvis dammtekniskt kunnande och anläggningstekniskt kunnande. Respondenterna uppger att de till cirka 70 procent kommer använda externa konsulter i genomförandet.

Ansökan om tillstånd att ersätta befintlig utrustning med ny turbin, generator och elektrisk utrustning m.m. i kraftverk

Ansökan avser en total ombyggnation av ett vattenkraftverk, detta för att kunna öka produktionen av elkraft. Företaget, som har färre än tio anställda, genomförde inledningsvis en förstudie, där det studerade olika maskinval, gjorde tekniska överväganden samt en bedömning av vilken framtida produktion som skulle kunna åstadkommas. Intervjupersonen berättar att en konsult skulle ha anlitats till detta i normalfallet, men att han i egenskap av ingenjör med inriktning mot vatten själv hade kompetensen i detta fall. Arbetet med förstudien bedöms ha pågått under cirka 26 veckor. Av de 26 veckorna var det dock endast två som utgjorde effektiv arbetstid, vilket ligger nära genomsnittet tre veckor.

Därefter genomfördes ett samråd med länsstyrelsen. Från det sökande företags sida deltog intervjupersonen samt en extern miljökonsult som tidigare arbetat på länsstyrelsen. Arbetet och deltagandet kring samrådet bedöms ha pågått i cirka två månader, men den effektiva arbetstiden till cirka fyra timmar per person, totalt åtta timmar. Länsstyrelsen bedömde att den verksamhet som ansökan avsåg skulle ha betydande miljöpåverkan, men trots detta kan företaget inte erinra sig att något ytterligare samråd har skett.

Utöver förstudie och samråd utarbetade företaget även en MKB innan ansökan skickades in. Arbetet med MKB pågick under cirka 13 veckor och sysselsatte en heltid under en vecka. Företaget berättar att det inte var någon brådska med MKB, utan att det fick dra ut på tiden och att miljökonsulten gjorde cirka 75 procent av timmarna i denna fas. Genomsnittet för samtliga vattenärenden i denna studie är en total tidsperiod på 24 veckor och en effektiv arbetstid motsvarande 56 dagar. När ansökan sedan hade lämnats in fick företaget beslut om att kompletteringar av denna var nödvändig. Företaget bedömer att det tog cirka sex arbetsdagar, vilka sträckte sig över sex veckor, att fullborda kompletteringsarbetet.

Ärendet har inte överklagats och genomförandet av det som ansökan avser har kunnat påbörjas. Företaget bedömer att genomförandet kommer ta cirka ett halvår och att den egna personalen kommer kunna installera den nya utrustningen. Genomsnittet för samtliga vattenärenden i denna studie uppgår till ett år.

Företagets VD upplever att den största utmaningen med ansökningsprocessen, från förstudie till genomförande, är att hitta och kunna upphandla medarbetare som har tillräcklig kunskap för att kunna ta sig genom processens olika steg. Företaget upplever också att processen tar lång tid, men att detta samtidigt är normalt och något som företag behöver ha med i sin tidsplanering. Företaget menar också att det väl känner till vilka typer av synpunkter myndigheterna kommer ha under processen.

3.6.6 Sökandes övergripande syn på ansökningsprocessen

Sett till processen som helhet beskriver de sökande det generellt som en process som förväntas ta tid. Det som beskrivs som utmanande är dels att fylla i alla handlingar korrekt och själva ta sig tiden i den egna verksamheten. Det primära är kort och gott att göra allt i rätt ordning och ha med rätt kompetens. Att processen tar tid är de flesta medvetna om och det är något som tas i beräkning när arbetet med ansökan inleds. Dock kan det vara svårt att avgöra vad som kommer ta tid och när det kommer krävas resurser. Citatet nedan får illustrera:

"Om man gör sådana här hela tiden är det en sak. Vi gör ju ändå en del, men det hinner ju gå en del tid emellan. Att komma ihåg, vad är det man ska göra, vilka steg ska tas? Det är lite svårt att se vilka delar som kräver tid. Man får vara ganska noga med att bevaka ärendet så att det inte stannar upp. I det här ärendet så flöt det snabbare än vanligt. Det var en del formalia som jag fortfarande inte riktigt förstår, men det är ett exempel på när det gått ganska bra"

Två av de intervjuade beskriver tydligt hur de upplever att arbetet med MKB:n var både utmanande och tidskrävande. Det nämns också hur Ortsbefolkningen i vissa fall kan medverka till att "ställa till oreda".

3.7 Slutsatser – tid- och resursåtgång för projekt som kräver miljötillstånd

Syftet med kapitlet är besvara frågeställningar hur lång tid olika typer av projekt som kräver miljötillstånd tar, från förstudie till genomförande, och hur mycket resurser de kräver (i termer av årsarbetskrafter) från den sökande och från offentlighetens sida. För att besvara dessa frågor har en aktstudie genomförts där uppgifter om ledtider för ärenden och mål som länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna har hanterat har samlats in. Data om ledtider från Domstolsverket har också bearbetats samt intervjuer med representanter för ett urval av sökande och samtliga länsstyrelser har genomförts. Läsaren bör ha i beaktande att tid och resursberäkningarna bygger på uppskattningar. De viktigaste resultaten av undersökningen som presenteras i kapitel tre är följande:

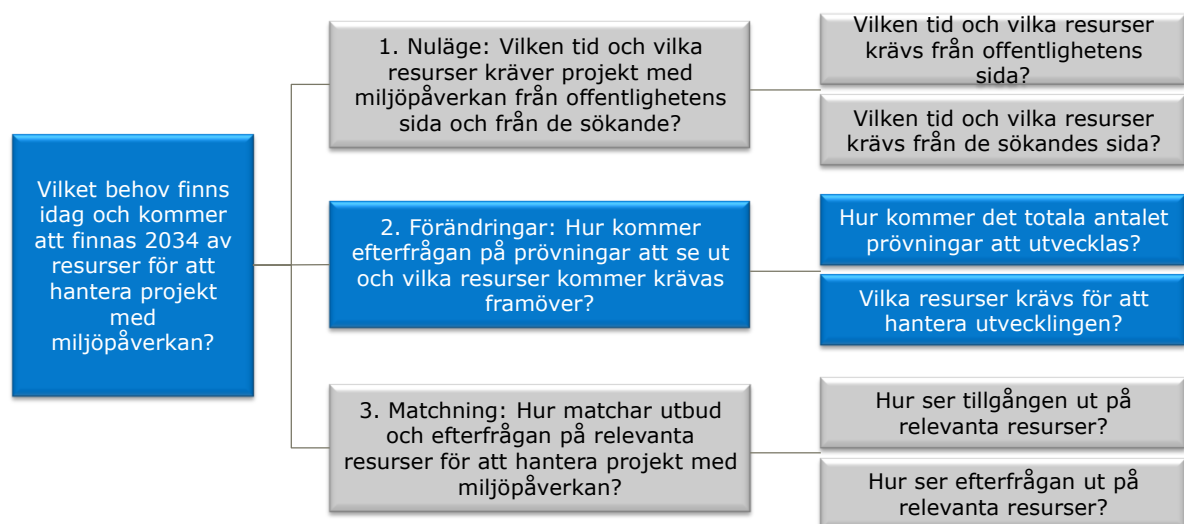
- ❖ Avseende total genomloppstid så tar A-mål längst tid, följt av B-ärenden och vattenmål. Skillnaden är dock liten; 3,4 år (A-mål), 3,1 år (B-ärenden) och 2,9 år (vattenmål). Den genomsnittliga tiden hos prövningsmyndigheterna är för A-mål cirka 60 veckor, för B-ärenden cirka 55 veckor (och för vattenmålen 55 veckor). Om målen eller ärenden överklagas tar de 4,4 (A-mål), 3,8 (B-ärenden) och 3,7 år (vattenmål)¹³
- ❖ Resursåtgången (i genomsnitt) för myndigheterna är 23 effektiva arbetsdagar för A-mål, 18 för B-ärenden, och 13 för vattenmål. Om dessa överklagas krävs för A-mål 44 effektiva arbetsdagar, för B-ärenden 25 och 29 för vattenmål
- ❖ Från de sökandes sida är resursåtgången för ansökan om tillstånd till A-verksamhet 1,4 årsarbetskrafter (1,6 årsarbetskrafter vid överklagande) och 0,4 årsarbetskrafter för både B-verksamhet och vattenverksamhet (ytterligare resursbehovet vid överklagan är liten)
- ❖ Den totala tiden varierar för olika typer av projekt som de sökande ansöker om tillstånd för. Längst tid inom A-verksamhet, 5,9 år, tar ansökan om exempelvis gruvdrift (SNI – Utvinning av mineral). Kortast tid, 2,4 år, tar exempelvis projekt såsom utökad verksamhet vid flygplatser och deponering (SNI – Infrastruktur och lagring) och utökad verksamhet vid avfallsanläggningar (Vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering)
- ❖ Den branschkategori som har kortast genomloppstid i genomsnitt för B-ärenden ansökan om täkter som tar cirka 2,1 år. Nästan 40 procent av den totala ärendemängden tillhör denna kategori. Längst total tid tar projekt som rör deponering och hamnverksamhet (SNI – Infrastruktur och lagring) samt ansökan som rör krematorier (SNI – Annan service verksamhet)
- ❖ Ledtiderna hos prövningsmyndigheterna har varierat över tid, för A-verksamhet mellan 59 (2007) och 68 (2010) veckor, för B-ärenden mellan 46 (2007) och 61 (2010) veckor och för vattenmål mellan 37 (2007) och 41 (2009) veckor. Ledtiden varierar även mellan olika MPD:er och mellan olika mark- och miljödomstolar. För A-mål är den kortaste ledtiden (genomsnitt 2007-2010) 52 veckor (Umeå) och den längsta 69 veckor (Nacka). För B-verksamhet är den kortaste ledtiden (genomsnitt 2007-2010) 29 veckor (Västerbotten) och den längsta ledtiden 106 veckor (Södermanland). För vattenmål är den kortaste ledtiden (genomsnitt 2007-2010) 32 veckor (Östersund) och den längsta ledtiden 55 veckor (Nacka)
- ❖ Det finns ingen entydig korrelation mellan mål-/ärendemängd per enskild prövningsmyndighet och total tid från inkommen ansökan till beslut. Istället poängteras från myndigheterna att andra faktorer påverkar, såsom ärendets/målets komplexitet, kvaliteten på ansökan, remissrundan, lokaliseringen av det som ansökan gäller samt omfattningen på verksamheten
- ❖ Från de sökandes sida är bilden att processen i sin helhet är mycket tidskrävande och kräver väsentliga ekonomiska resurser. Vissa beskriver utmaningen i att inte ha tillräckligt god kunskap för att själva sköta processen på ett effektivt sätt. Kunskap och tidigare erfarenhet ses som kritiska framgångsfaktorer för en effektiv ansökningsprocess

¹³ För A-mål och vattenmål har tid mellan komplettering och beslut fått ta maximalt tre år eller längre. Om uppgift om denna tid inte finns används kriteriet att mål där den totala ledtiden mellan inkommen ansökan och beslut är fyra år eller längre ska exkluderas. Dessa kriterier används för att exkludera mål med provotid, det vill säga mål där det finns en deldom som fungerar som tillståndsbeslut. Om dessa kriterier inte inkluderas, så tar den totala ledtiden ytterligare två år för A-mål och ett år för vattenmål

4. BEDÖMNING AV KOMMANDE BEHOV AV RESURSER

Syftet med påföljande kapitel är att studera hur antalet prövningar kommer utvecklas i framtiden och att se vilka resursbehov som detta kommer att innebära (frågeställning två i bilden nedan). Inledningsvis diskuteras konjunktursens eventuella påverkan på det framtida antalet prövningar. Sedan diskuteras hur politiska initiativ och ambitioner kommer att påverka antalet prövningar, utöver den tillväxt som kan följa den ekonomiska tillväxten. Utifrån dessa påverkansfaktorer görs en prognos för utvecklingen av antalet prövningar fram till 2034. Denna uppskattning är behäftad med stor osäkerhet och flera experter bedömer det som ytterst komplext att ge sig i kast med en uppskattning och kvantifiering. Således bör resultaten av analysen betraktas som indikativa. Till dessa bedömningar läggs sedan en uppskattning av de personella resurser som kommer att krävas från myndigheternas samt de sökandes sida baserat på hur mycket resurser som ärendena/målen kräver idag. I analysen används de ovan presenterade uppskattningarna av resursåtgången för parterna i processen. För analysen av politiska initiativ och ambitioners påverkan på antalet prövningar har ett stort antal intervjuer genomförts. Ett av de mest centrala antagandena är att ledtiderna för hanteringen av ansökningarna på mark- och miljödomstolarna och MPD:erna är konstanta över hela prognosperioden. Som tidigare nämnts används ansökning och prövning synonymt.

Figur 51. Andra frågeställningen



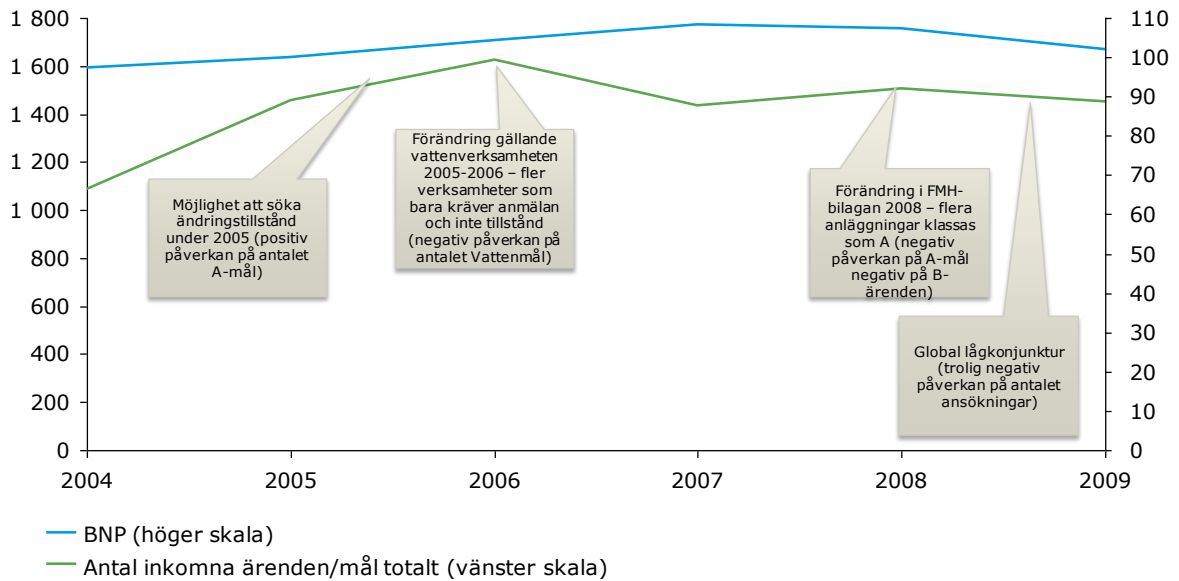
4.1 Konjunktursens påverkan på antalet prövningar

Av de representanter för MPD:erna som har intervjuats och angett vilka de tycker är de viktigaste faktorerna som antingen påverkat antalet ansökningar historiskt eller sannolikt kommer att påverka antalet i framtiden har drygt 70 procent nämnt konjunktursen som en av de viktigaste faktorerna. En hypotes i denna studie är att antalet tillståndsprövningar ökar i takt med den ekonomiska utvecklingen (BNP). Hypotesen grundar sig på antagandena att investeringskvoten (andelen av BNP som går till investeringar, t ex maskiner till industrin, ny infrastruktur, nya byggnader) i Sverige och andelen av investeringarna som görs i verksamheter som kräver tillstånd kommer vara konstanta under prognosperioden. Investeringskvoten är konjunkturskänslig på det sättet att mängden investeringar sjunker under lågkonjunkturer då det sällan finns vare sig behov eller resurser till att modernisera och utöka produktionsapparaten. Sett över en längre period som rimligen innehåller flera konjunkturcykler är det dock rimligt att betrakta den som konstant. Om dessa antaganden stämmer innebär det att en positiv förändring i BNP innebär en positiv förändring också i antalet ansökningar.

Det är dock viktigt att beakta hur antalet ansökningar varierat över tid. I diagrammet nedan illustreras antalet MPD-ärenden (på total nivå) samt antalet tillståndsansökningar för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet från landets fem mark- och miljödomstolar. Den statistik som finns tillgänglig sträcker sig från 2004-2009. Antalet ansökningar följer delvis konjunktursen över perioden. Det är dock tydligt att det finns andra påverkansfaktorer såsom lagstiftningsföränd-

ringar som påverkar i högre grad än konjunkturen. Detta är speciellt tydligt när det gäller ansökningarna till landets mark- och miljödomstolar då dessa är relativt få i antal varje år. Därför kan den procentuella förändringen i antalet ansökningar till följd av en lagstiftningsförändring vara stor medan den absoluta förändringen i antalet ansökningar inte är det. I diagrammet nedan illustreras exempel på förändringar/påverkansfaktorer på antalet ansökningar. Detta är emellertid ingen fullständig beskrivning av förändringar som skett över tidsperioden utan illustrerar exempel på påverkansfaktorer.

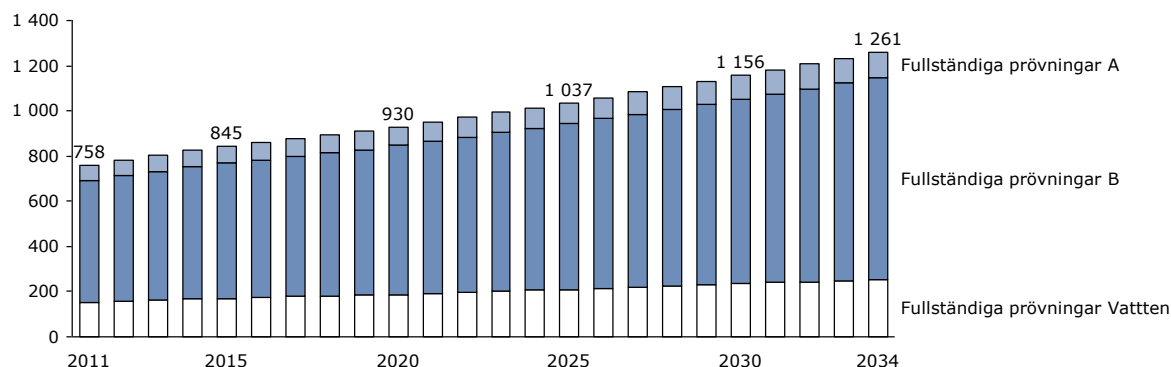
Figur 52. Totalt antal ärenden och mål 2004-2009 (grön linje; vänster skala) och BNP-index (blå linje; höger skala)



Källa: SCB, Domstolsverket och Miljödepartementet

I diagrammet nedan illustreras utvecklingen av antalet prövningar om antagandet görs om att antalet tillståndsansökningar ökar i samma takt med konjunkturutvecklingen. I bilden är tillväxten i antalet prövningar baserat på den bas som tagits fram i aktstudien för denna rapport (för antalet ansökningar till MPD:erna) tillsammans med Domstolsverkets statistik över antalet ansökningar för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Andelen tillståndsansökningar i aktstudien hos länsstyrelserna som ligger till grund för denna analys ligger jämt över tid och motsvarar ungefär 40 procent av den totala ärendemängden hos MPD:erna (som rapporterats till Miljödepartementet). Denna statistik utgör basen för antalet prövningar i studien av påverkan av politiska initiativ och ambitioner. Ett genomsnitt över åren 2007-2010 har använts för att ge ett så rimligt grundvärde som möjligt. Det är troligt att tillväxt i dessa mål och ärenden även kommer att påverka inströmningen av andra typer av mål och ärenden, till exempel villkorsändringar. Uppskattningen blir således konservativ och att den andra delen av ansökningarna också kommer att öka i antal skapar ett än större tryck på myndigheterna. Detta resonemang gäller samtliga påverkansfaktorer. Uppräkningen med BNP medför 520 ytterligare prövningar per år vilket motsvarar cirka 70 procent av det genomsnittliga antalet 2007-2010 (endast fullständiga prövningar är inkluderade). Detta medför att BNP är den enskilda faktorn med störst påverkan enligt analysen.

Figur 53. Totala antalet prövningar enligt prognos med BNP-påverkan 2011-2034 (antal)



Flera av de som har intervjuats för studien och har varit involverade i framtagandet av antaganden menar att uppräckning av antalet ansökningar med BNP-tillväxten är blygsam. Detta på grund av att Sverige ligger i den nedre halvan av EU-länderna sett till investeringskvot (under perioden 2006-2010 ligger Sverige 1,2 procentenheter under EU:s genomsnitt) och pekar på att Sverige har ett investeringsbehov vilket i sin tur kommer generera fler ansökningar. Dessutom har näringslivets investeringskvot fallit sedan 1980-talet. Det största raset inträffade i början av 1990-talet och därefter har investeringarna inte tagit fart. Högkonjunkturen kring 2006 och 2007 bidrog dock till att investeringskvoten ökade något. Samma mönster går att urskilja under högkonjunkturen strax innan 2000. Antalet investeringar föll under 2009, som en konsekvens av den internationella lågkonjunkturen och den finansiella oron¹⁴. Tillsammans kan detta tyda på ett ökat investeringsbehov och därmed ett ökat antal ansökningar. Flera experter pekar även på ett uppdämt behov av infrastrukturprojekt samt att råvarupriset kan påverka antalet ansökningar från enskilda branscher såsom gruvnäringen. En ökning av antalet infrastrukturprojekt och högre råvarupriset kan leda till ett ökat antal ansökningar. Utöver detta identifieras den allmänna miljömedvetenheten som en faktor som kan påverka lagstiftning och politiska ambitioner som på lång sikt får effekt på de krav som ställs på och för miljötillstånd.

Det som ändå talar för en minskning av antalet ansökningar är att investeringar flyttar utomlands och att detta sker i högre grad än inflödet av investeringar från utlandet. Med andra ord, om svensk industri väljer att i högre grad investera utomlands och att vi inte ser en motsvarande ökning av utländska investeringar i Sverige minskar antalet prövningar. En annan faktor som skulle kunna påverka antalet ansökningar negativt är om det sker en ökad EU-harmonisering i Sverige av tillståndspliktiga anläggningar. Främst skulle en sådan harmonisering troligtvis minska antalet B-verksamheter som måste ansöka om tillstånd och således skulle trycket på MPD:erna sjunka. Istället skulle systemet bygga på frivillighet, till exempel ISO 14000 (en serie internationella standarder som ett företag eller annan organisation kan följa för att skapa ett bättre miljöarbete). Idag finns inget sådant förslag, vad Ramböll erfar, på bordet.

Då det råder osäkerhet kring sambandet mellan konjunkturen och antalet ansökningar samt att detta innebär den enskilt störst påverkande faktorn ingår BNP i grundscenariot i den fortsatta analysen men resursbehov och tillväxt i antalet prövningar beräknas även utan BNP.

4.2 Förändringar baserat på politiska initiativ och ambitioner

Som beskrivits ovan diskuteras i denna studie hur politiska initiativ och ambitioner kommer att påverka antalet prövningar, utöver den tillväxt som bör följa den ekonomiska tillväxten. Det kommer alltså sannolikt att ske förändringar i lagstiftningen som kommer att få förändringar i inströmningen av ansökningar till följd. I de påföljande avsnitten beskrivs hur vissa direktiv samt Klimatambition 2020 sannolikt kommer påverka antalet prövningar och resursbehoven. De direktiv och ambitioner som identifierats som sannolika påverkansfaktorer på antalet prövningar är följande:

¹⁴ EUROSTAT- via <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Ekonomi/Investeringar/Investeringar-i-naringslivet/>

1. IED (industriemissionsdirektivet)
2. Ramdirektivet för vatten
3. Klimatambitionen 2020 (EU:s och Sveriges klimatmål)

IED är ett direktiv som berör industriföretag med utsläpp. Även Klimatambitionen påverkar genom de styrmedel som används för att nå ambitionen, verksamheter med utsläpp samt olika typer av elproducerande företag. Ramdirektivet för vatten berör ett stort antal verksamhetsutövare som bedriver vattenverksamhet av olika slag eller har utsläpp i vatten. Undersökningen visar på att hur direktivens införs och tillämpas i svensk lagstiftning påverkar hur stor påverkan har på antalet provningar.

I påföljande avsnitt diskuteras hur dessa direktiv och Klimatambitionen påverkar verksamhetsutövare, antalet provningar och resursbehoven. Det ska inledningsvis påpekas att kvantifiering av detta slag är svår att genomföra då lagstiftning som finns i grunden är komplex, med undantag och tolkningsutrymmen som försvårar förutsebarheten i hur de kommer att påverka. IED har ännu inte trätt i kraft, Ramdirektivet för vatten har ännu inte börjat tillämpas så att det påverkar de sökande och påverkan av Klimatambitionens styrmedel är svår att isolera och förutse. Rambölls metod för att ändå kunna göra de bedömningar som redovisas nedan bygger därför på en rad intervjuer med experter från myndigheter, jurister, personer som genomfört utredningar etc. samt en workshop med experter, där dessa personer har diskuterat vilka scenarier som man kan göra bedömningar utifrån samt vilka uppskattningar som är rimliga. För information om vem som har intervjuats för bedömningarna hänvisas till metodbilagan till detta huvuddokument.

4.3 IED (Industriemissionsdirektivet)

Direktiv 2010/75/EU den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning), är industriemissionsdirektivet IED. Syfte och mål med direktivet är att samordna åtgärder från ett antal direktiv (bland annat IPPC-direktivet) för att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industrier. Den största nyheten med IED är en förstärkt tillämpning av de så kallade BAT-slutsatserna (BAT står för Best Available Techniques), beskrivna i BREF:ar, (BAT-referensdokument) över bästa tillgängliga teknik för olika branscher. Detta innebär att verksamheter med utsläpp blir tvungna att tillämpa bästa tillgängliga teknik och anpassa sin verksamhet därefter. En statlig utredning pågår just nu kring hur IED ska införlivas i svensk rätt. Resultatet av utredningen ska redovisas den 16 januari 2012. IED, ska införlivas i svensk lagstiftning från och med 1 januari 2013 för nya verksamheter och 1 januari 2014 för existerande verksamheter. Totalt är det omkring 1100 anläggningar som berörs av IED. Av dessa är cirka 250 A-verksamheter och 850 stycken är B-verksamheter.

4.3.1 Implementering av BREF:arna

Som finns beskrivet ovan kommer IED att implementeras genom så kallade BREF:ar. Ännu har ingen BREF enligt direktivet offentliggjorts, varför ingen i dagsläget har kunskap om hur de kommer att utformas avseende detaljnivå. Hur de nya BREF:arna utformas kommer att påverka hur de implementeras i svensk rätt. Om BREF:arna beskriver utsläppsvärden som ska vara tillåtna är det möjligt att implementera BREF:arna genom generella föreskrifter där dessa högsta tillåtna värden finns beskrivna. Om BREF:arna istället innehåller mer detaljerade tekniska beskrivningar om hur berörda anläggningar ska vara utformade är det inte möjligt att implementera de som föreskrifter utan de blir gällande så som de offentliggörs. Hur BREF:arna implementeras har i sin tur stor påverkan på *hur* verksamheterna påverkas. Om BREF:arna implementeras genom generella föreskrifter kan verksamheterna som berörs anpassa sina verksamheter efter de nya regler om exempelvis utsläppsnivå som står i föreskrifterna. Om BREF:arna istället implementeras som de är med detaljerade beskrivningar om vilken teknik anläggningarna ska använda, kan det bli fråga om att företagen som berörs måste göra investeringar och anpassningar och dessutom bevisa att de lever upp till den standard som är beskriven i BREF:arna på ett sätt som gör att de måste ompröva sina tillstånd eller ändra sina befintliga tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Idag har de anläggningar som berörs av IED i regel tillstånd för miljöfarlig verksamhet på obestämd tid. Dessa tillstånd är förenade med en rad villkor som bland annat bestämmer om utsläppsnivåer för verksamheterna. Dessa nivåer och det sätt som verksamheterna bedrivs

kan komma att behöva ändras efter att en BREF har offentliggjorts. Det betyder att verksamheterna kan behöva ompröva sina tillstånd eller söka nya tillstånd om villkoren ändras i stor utsträckning. Exakt hur dessa omprövningar kommer att ske är i dagsläget behäftat med osäkerhet.

4.3.2 BREF:arna är branschspecifika

En BREF kommer att gälla för en specifik bransch och det finns 32 branscher beskrivna i en bilaga till IED. BREF:arna tas fram på olika sätt för olika sektorer och ser också olika ut för olika sektorer. Det kommer även att offentliggöras fem stycken horisontella BREF:ar som gäller för alla verksamheter som omfattas av direktivet. BREF:arna kommer att offentliggöras en i taget, cirka fyra stycken per år (denna uppgift är osäker i dagsläget då ingen vet om så kommer att bli fallet). I vilken ordning BREF:arna kommer att offentliggöras är fortfarande osäkert när denna rapport skrivs. Det vi med säkerhet kan säga är att BREF för stål- och järnbranschen kommer att offentliggöras först.

Efter att en BREF har offentliggjorts har berörda verksamheter fyra år på sig att anpassa sin verksamhet efter de BAT-slutsatser som beskrivs i aktuell BREF. Under denna tid ska verksamhetsutövaren inte bara eventuellt ha omprövat sina villkor för tillstånd utan den nya tekniken ska finnas på plats och vara i bruk i anläggningen.

Varje BREF kommer sedan att revideras vart åttonde år då nya slutsatser kring bästa teknik kommer att offentliggöras. Det kan i sin tur innebära att verksamheterna återigen måste ompröva sina villkor för tillstånd.

4.3.3 Förväntad ökning av antalet prövningar vid offentliggörande

Ramböll har genomfört ett antal intervjuer avseende IED med juridiska experter, tjänstemän på Naturvårdsverket, personer kopplade till utredningen om direktivet etc. Under de intervjuer som förts med olika experter har flera av respondenterna lyft att då BREF:arna offentliggörs kommer ett antal verksamheter inom aktuell bransch lämna in ansökningar avseende framförallt omprövning av tillstånd till berörda myndigheter. Detta kan innebära en stor ökning av antal ärenden till dessa myndigheter som redan idag upplevs ha en ansträngd arbetsbörda. Det finns krav från EU på en skyndsam handläggning av dessa ärenden/mål då eventuella ändringar av verksamheten ska vara implementerade inom fyra år från BREF:ens offentliggörande. Detta kan enligt intervjuer ge konsekvenser för andra typer av mål/ärenden, då prioriteringar av omprövningarna enligt IED kan förlänga handläggningstider för andra typer av ansökningar. Då BREF:arna ska omprövas var åttonde år kommer denna ökning av ärenden förmodligen följa denna cykel.

Det har också lyfts i intervjuer att antalet ärenden kan öka precis innan de nya reglerna träder ikraft. Så skedde innan miljöbalken trädde ikraft 1999. Många företag ansökte då om tillstånd just innan reglerna trädde ikraft för att undvika de hårdare krav som de visste skulle komma att ställas när den nya lagen trätt ikraft.

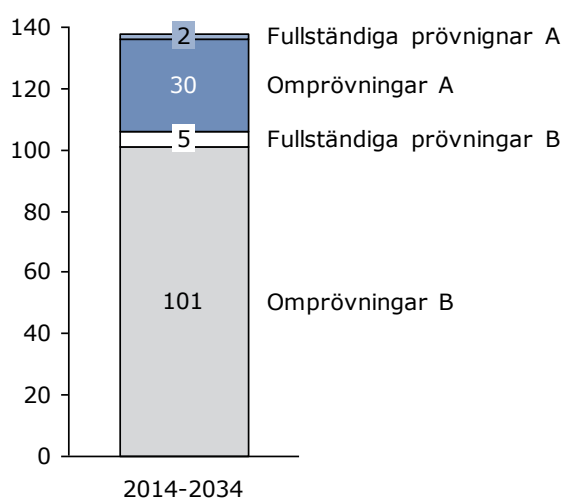
4.3.4 Bedömning av framtida ökning av resurser och antalet prövningar av miljötillstånd

Utifrån de intervjuer som förts med experter har Ramböll kommit fram till två scenarier avseende IED och dess påverkan på antalet prövningar av miljöfarlig verksamhet – ett scenario med hög påverkan och ett scenario med låg påverkan på antalet prövningar. Dessa scenarier bygger på att det är 1100 verksamheter som berörs av IED (uppgifter om antalet berörda anläggningar är från utredningssekreterare för IED-utredningen och bygger på att det i dagsläget finns 1070 IPPC-anläggningar, med IED läggs 30 anläggningar till från nya segment, bland annat verksamhet med träimpregnering). Dessa tillkommande verksamheter har i denna beräkning förutsatts vara B-verksamheter. Under workshopen och intervjuer har det dock lyfts att IED kan komma att beröra uppemot 5 000 anläggningar om svenska lagstiftare istället kommer att tolka direktivet som att alla de anläggningar som idag är B-verksamheter ska omfattas av direktivet. Vidare är antagandet att det främst är de 32 branschspecifika BREF:arna som kommer påverka antalet prövningar. I vissa fall kommer detta leda till att verksamheten behöver genomgå en fullständig prövning och i andra fall en mindre omfattande prövning – en omprövning.

Scenario med hög påverkan

I det scenario som avser hög påverkan på antalet prövningar utgår vi från att de flesta BREF:ar införlivas i svensk rätt såsom de offentliggörs och inte genom generella föreskrifter. Verksamheterna måste då ompröva sina tillstånd eller söka nya tillstånd om villkoren ändras i stor utsträckning, vilket leder till en stor ökning av antalet prövningar vid MPD:erna och antalet miljötillståndsmål till mark- och miljödomstolarna. Ett centralt antagande är att antalet verksamheter som påverkas är konstant över åren. Så kommer dock inte vara fallet, men då ingen i dagsläget vet vilka branscher som kommer beröras vilket år är detta ett förenklat sätt att studera trycket på antalet prövningar. Som ett exempel lyfts att det kan bli högt tryck de år som alla kommuners avfallsanläggningar måste omprövas. Vidare är antagandet att alla anläggningar som berörs kommer att behöva pröva sin verksamhet var åttonde år.

Figur 54. Antal ytterligare prövningar årligen till följd av IED (högt scenario) 2014-2034



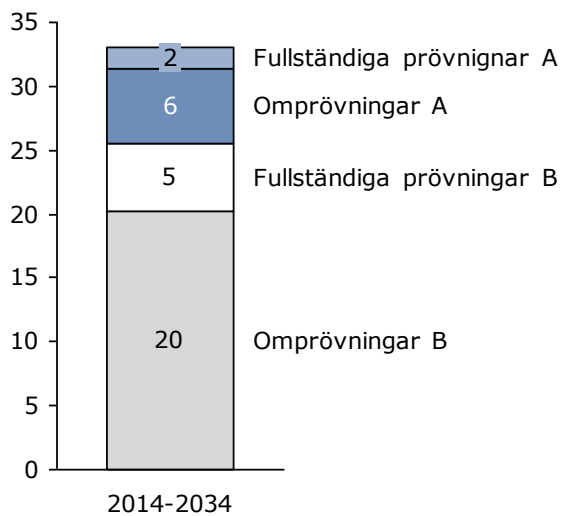
De som har intervjuats är överens om att de BAT-slutsatser som offentliggörs i BREF:arna kan leda till att företag måste göra stora förändringar i sina verksamheter för att leva upp till kraven i BAT-slutsatserna. Förändringen av verksamheten kan medföra att det inte går att bedriva verksamheten med det gamla tillståndet för verksamheten. Därför kan det i vissa fall krävas helt nya tillstånd för en del verksamheter. Andra verksamheter behöver endast ompröva villkoren för verksamhetens tillstånd. I ett scenario med hög påverkan gör experterna bedömningen att alla verksamheter som berörs av direktivet kommer att behöva ändra sina tillstånd på något sätt var åttonde från och med att BREF:arna offentliggörs. Bedömningen är att fem procent av de

verksamheter som berörs kommer att behöva göra fullständiga prövningar (omprövningarna är så stora att de motsvarar fullständiga prövningar) av sina tillstånd, resterande andel verksamheter behöver endast göra omprövningar. Totalt ger detta att cirka sju fullständiga prövningar (två stycken A och fem stycken B) kommer att genomföras och cirka 131 omprövningar (30 A och 101 B) varje år. Dessa är fördelade på A och B baserat på antalet verksamheter som är IED-klassade. På en total nivå från 2011 till 2034 (hela prognosperioden) innebär det en ökning på cirka 140 fullständiga prövningar samt 3000 omprövningar. I beräkningarna tas ej hänsyn till eventuella nya anläggningar som berörs av direktivet.

Scenario med låg påverkan

I scenariot där IED ger mindre påverkan på antalet prövningar utgår vi ifrån att de flesta BREF:ar kan implementeras i svensk lag genom generella föreskrifter. Då kan företagen anpassa sin verksamhet efter nya krav och regler i föreskrifterna utan att ompröva eller söka nya tillstånd. BREF:arna kommer dock inte helt kunna implementeras genom föreskrifter, utan viss omprövning av tillstånd är ändå att vänta. I detta scenario är antagandet att fem procent, precis som i scenariot med hög påverkan, kommer att behöva ompröva sina tillstånd motsvarande en fullständig prövning. Av den återstående andelen antas 20 procent behöva genomgå en omprövning och 80 procent behöver endast genomföra en anmälan. Precis som i scenariot med hög påverkan antas en jämn påverkan över tid, det vill säga att antal anläggningar som berörs är jämt spridda över tid samt att ingen hänsyn tas till nya verksamheter som eventuellt omfattas av direktivet.

Figur 55. Antal ytterligare provningar årligen till följd av IED (lågt scenario) 2014-2034

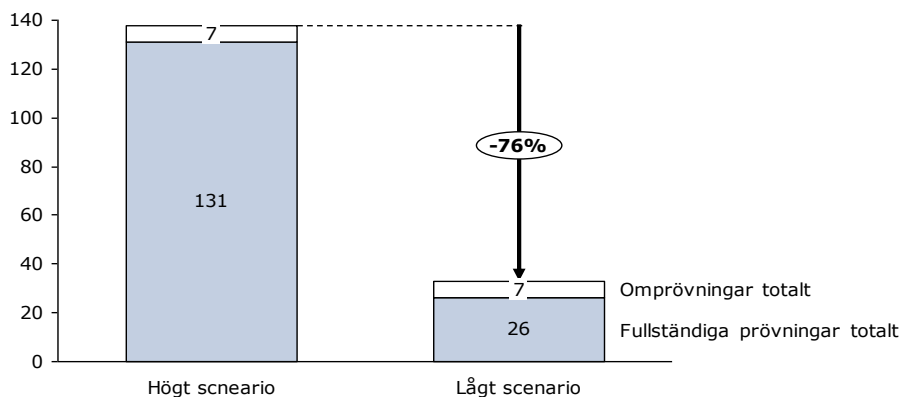


Varje år antas fyra BREF:ar påverka antalet anläggningar. Resultatet givet dessa uppskattningar är att sju fullständiga provningar (två stycken A och fem stycken B) kommer att genomföras och cirka 26 omprövningar (sex stycken A och 20 stycken B) varje år. Dessa är fördelade på A och B baserat på antalet verksamheter som är IED-klassade. På en total nivå från 2011 till 2034 (hela prognosperioden) innebär det en ökning på cirka 140 fullständiga provningar (omprövningarna är så stora att de motsvarar fullständiga provningar) samt 600 omprövningar.

Dessa två scenarier diskuterats tillsammans med en grupp experter under en workshop för att Ramböll ska kunna bedöma och beräkna

vilka förändringar i framtiden som är sannolika. Flera i diskussionen menade att departementet möjligen drev mot det höga scenariot då det finns en tradition att tolka direktiv strikt i Sverige. Däremot driver IED-utredningen mot det låga scenariot. Som framgår i bilden nedan kommer tolkningen av IED, hur direktivet implementeras i svensk lagstiftning, att ha stor påverkan på antalet provningar. På årlig basis innebär det cirka 100 färre omprövningar i ett scenario där direktivet införlivas genom föreskrifter.

Figur 56. Totalt antal ytterligare provningar årligen till följd av IED 2014-2034



4.4 Ramdirektivet för vatten

Ramdirektivet för vatten syftar till att främja hållbar användning av vatten och uppnå en god ekologisk och kemisk status i alla EU:s vatten fram till 2015. Sverige har implementerat direktivet i en förordning (SFS 2004:660) och en föreskrift (NFS 2008:1). Sverige har delats in i fem vattendistrikt och fått fem nya vattenmyndigheter. Om vattnen inte uppfyller kraven på god status ska åtgärder sättas in och dessa åtgärder ska nu börja beslutas. Det finns en rad undantag för viss typ av verksamhet i direktivet, såsom kraftigt modifierade vattenförekomster, exempelvis vattenkraftverk.

Ramdirektivet för vatten införlivades i svensk rätt 2004 genom bland annat vattenförvaltningsförordningen. Sverige delades då in i fem vattendistrikt och en ny vattenmyndighet skapades för varje distrikt. Vattenmyndigheterna är placerade på länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län.¹⁵ Direktivet har lett till ett nytt arbetssätt

¹⁵ 2011-11-09 [http://www.sjv.se/amnesomraden/miljoochklimat/vatten/Ramdirektivet för vatten.4.207049b811dd8a513dc8000600.html](http://www.sjv.se/amnesomraden/miljoochklimat/vatten/Ramdirektivet%20for%20vatten.4.207049b811dd8a513dc8000600.html)

gällande vattenförvaltning där utgångspunkten för arbetet ska vara vattnets naturliga gränser och inte som tidigare administrativa gränser såsom kommuner och länsgränser. Direktivet syftar till att alla vatten ska vara av god status senast 2015 och inget vatten får försämrats under tiden. Om de svenska vattnen inte uppnår god status behövs åtgärder.¹⁶ I de fall det inte är möjligt att uppnå god status av olika skäl till 2015 kan tiden förskjutas som längst till 2027.¹⁷ Vatten i varje distrikt har klassificering utifrån status; ekologisk status och kemisk status. Kemisk status bestäms av att halter av förorenande ämnen inte får överskrida bestämda miljökvalitetsnormer. Ekologisk status handlar om vattnets fysikaliska och kemiska kvalitetsfaktorer, det vill säga näringsämnen, siktdjup, syrgas/syrebalans, försurning, icke syntetiska respektive syntetiska särskilda förorenande ämnen.¹⁸

De fem olika vattenmyndigheterna i Sverige har beslutat om åtgärdsprogram och förvaltningsplaner för respektive vattendistrikt. I dessa ska det finnas beskrivet vilka vatten som berörs och hur.¹⁹ Vattenförvaltningen delas in i sexåriga förvaltningscykler, varav den första avslutades 2009 och den nuvarande sträcker sig till 2015. En förvaltningscykel omfattar en rad arbetsmoment som inleds med att alla vatten ses över för att bedöma dess status och dela in vattnen i så kallade vattenförekomster. Efter detta moment tas miljökvalitetsnormer fram som uttrycker den kvalitet som en vattenförekomst ska ha uppnått vid en viss tidpunkt. Därefter upprättas ett åtgärdsprogram som talar om vad som krävs för att bevara eller förbättra vattnets kvalitet så att miljökvalitetsnormerna uppfylls. Därefter övervakas och kontrolleras vattnets kvalitet regelbundet för att avgöra om miljökvalitetsnormerna har uppfyllts och om nya normer krävs. Varje cykel sammanfattas sedan i en förvaltningsplan som även rapporteras till EU-kommissionen. De regelbundna kontrollerna av vattnen under en förvaltningscykel leder till att det är möjligt att upptäcka om förändringar i miljötillståndet har gjort gamla bedömningar inaktuella och de åtgärder som har satts in har varit framgångsrika.²⁰ I inrapporteringen till EU ingår att rapportera gällande åtgärd 28 - 28. "Länsstyrelserna behöver göra en översyn och vid behov verka för omprövning av befintliga tillståndspliktiga verksamheter, enligt 9 och 11 kapitlet miljöbalken, vilka kan ha en inverkan på vattenmiljön, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status eller god kemisk status". Detta arbete pågår men är inte färdigt för majoriteten av länsstyrelserna varför uppskattningar har behövt göras. Enligt länsstyrelsernas inrapportering pågår framtagande av modeller och strategier för denna bedömning.²¹

4.4.1 Bedömning av framtida ökning av antalet provningar om miljötillstånd

Ramdirektivet för vatten bedöms av de experter som Ramböll varit i kontakt med under intervjuer och workshop under denna studie ha en relativt hög påverkan på framförallt omprövningar av tillstånd. Det betonas dock av samtliga experter, oavsett vilka myndigheter de representerar, eller vilka befattningar de haft att denna fråga är mycket komplex. Ramböll har ändå, baserat på åtskilliga intervjuer samt en workshop med experter, tillsammans med dessa tagit fram uppskattningar av påverkan på antalet provningar, vilket redovisas nedan. För att hantera den stora osäkerheten används ett högt och ett lågt scenario – det bör trots detta betonas att värdena som presenteras är uppskattningar av sannolika utfall och inte exakta beskrivningar.

De verksamheter som berörs är vattenverksamheter såsom vattenkraftverk och dammar samt A- och B-verksamheter som har utsläpp i vatten. Även verksamheter med muddring samt byggnation såsom hamnar kommer att beröras av direktivet. Ramdirektivet för vatten säger att vattnen ska ha god status och i de fall vattnen inte har god status ska verksamheterna som påverkar denna status vidta åtgärder för att förbättra statusen. Dessa åtgärder kan i sig kräva att tillstånd enligt 9 eller 11 kapitlet söks. I andra fall kräver åtgärderna att tillstånden för verksamheten måste omprövas. Enligt intervjuer som Ramböll har genomfört med experter på området leder Ramdirektivet för vatten även till högre krav på verksamhetsutövare om att ta fram komplexa ut-

¹⁶ 2011-11-09 <http://www.naturvardsverket.se/Sv/Start/Naturvard/Vattenforvaltning/>

¹⁷ 2011-11-09 <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/om-vattenmyndigheterna/Pages/default.aspx>

¹⁸ 2011-11-14 <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/viss/Sv/vattenforekomst/status/fyskemkval/Pages/index.aspx>

¹⁹ 2011-11-09 <http://www.vattenmyndigheterna.se/Sv/om-vattenmyndigheterna/vattenforvaltningens-arbetscykel/Pages/default.aspx>

²⁰ 2011-11-10 <http://www.vattenmyndigheten.se/Sv/om-vattenmyndigheterna/vattenforvaltningens-arbetscykel/Pages/default.aspx>

²¹ Genomförande av vattenmyndigheternas åtgärdsprogram, sammanställning och analys av myndigheternas och kommuners redovisning av åtgärderna, Länsstyrelsen i Kalmar, dnr; 537-6013-10

redningar om miljöpåverkan, det vill säga mer arbete för verksamheterna i ansökningsförfarandet då tillstånd för vattenverksamhet söks. Det innebär också högre krav på tekniska konsulter och jurister.

Direktivet innehåller dock en rad undantag och olika tidsfrister, vilket gör att det inte är möjligt att säga när i tiden det får effekt på verksamheterna som berörs. Detta beror på tolkningen av direktivet som nu kommer att bestämmas genom prövningar i mark- och miljödomstolen. Med andra ord, påverkan beror på hur direktivets bestämmelser kommer att tolkas. Enligt experter bör vissa vattenverksamheter, till exempel de som är kraftigt modifierade och av stor betydelse för energiförsörjningen undantas. Dock har de personer på myndigheter och även vissa jurister som Ramböll talat med flaggat för att så inte kommer att bli fallet, utan att alla verksamheter som påverkar vattnens status kommer att prövas. Hur stor påverkan, hur många verksamheter som behöver ompröva sina tillstånd, beror alltså på hur vattenmyndigheter och domstolar väljer att tolka undantag och hur politikerna beslutar att nå målen.

Den bedömning som Ramböll gör av hur stor påverkan Ramdirektivet för vatten har på antalet ansökningar om tillstånd för vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet bygger på uppgifter från en rad källor – dels uppgifter från de förvaltningsplaner som vattenmyndigheterna har upprättat och dels intervjuer med en rad aktörer (för sammanställning av dessa se metodbilagan till detta huvuddokument). I planer (åtgärds- och förvaltningsplanen) ska, som tidigare nämnts, vattenmyndigheterna identifiera vilka påverkanskällor som kan ha effekter på den biologiska och kemiska statusen. Denna analys är i dagsläget inte fullständig men skulle kunna utgöra en form av grundpopulation till vad som kan vara aktuellt att ompröva. Alla dessa kommer inte att omprövas då de nödvändigtvis inte är källan till varför ett vatten har dålig status. Som påverkanskällor identifieras utsläpp från punktkällor, utsläpp från diffusa källor, vattenuttag, fysisk påverkan (förändringar av vattenflöden, morfologi och kontinuitet) samt övrig påverkan orsakad av mänsklig verksamhet.

I förvaltningsplanerna har så kallade punktkällor (verksamheter) identifieras. Dessa ligger vid vatten som inte uppfyller god status. Till punktkällor räknas sådana föroreningskällor som har en tydligt definierad utsläppspunkt. De punktkällor som har identifierats är främst industrianläggningar och avlopps- och reningsverk. Det är dock bara två av fem vattenmyndigheter som vid tiden för denna studie har haft möjlighet att göra uppskattningar av dessa punktkällor (Södra och Norra Östersjön). Ramböll har därför gjort en uträkning baserat på dessa två myndigheters statistik. Uppskattningar för övriga tre distrikt har tagits fram genom att extrapolera andelen punktkällor som identifierats i Södra och Norra Östersjön baserat på antal A och B-verksamheter som är så kallade IED-klassade och antalet anläggningar som är avlopps- och reningsverk²² för samtliga distrikt²³. Detta ger 650 punktkällor. Då punktkällorna ligger vid vatten som inte uppfyller kraven på god status kan vi utgå ifrån att dessa verksamheter utgör en grundpopulation av de som kan komma att behöva ompröva sina tillstånd och vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten på vattnet. Det behöver dock inte vara verksamheten som är anledningen till dålig status på vattnet, vilket innebär att enligt en ungefärlig uppskattning skulle mellan 30-50 procent av dessa verksamheter kunna vara aktuella att ompröva.

Förutom dessa punktkällor finns ett antal så kallade diffusa källor som påverkar vattnens kemiska status. Läckage från skogs och jordbruksmark, läckage från deponier av olika sorters avfall eller nedfall av luftburna föroreningar är exempel på diffus förorening. En del av dessa är tillståndspliktiga och kan således bli föremål för omprövning. Majoriteten blir dock troligtvis föremål för andra typer av åtgärder såsom tillsyn. För en del pågår även åtgärder i dagsläget. Ramböll har inte kunnat göra en uppskattning av hur många, framförallt jordbruk som blir föremål för omprövning varför uppskattningen av antalet omprövningar i detta hänseende blir en underskattning. Det har inte heller varit möjligt att uppskatta antalet omprövningar av dagvatten eller enskilda avlopp, eller ens om det är aktuellt att ompröva dagvatten. Som dagvatten räknas

²² I förvaltningsplanerna anges detta som Industrier och jordbruk som omfattas av IPPC-direktivet, Integrated Pollution Prevention and Control och Avloppsreningsverk som omfattas av Ramdirektivet för vatten (UWWT-Urban Waste Water Treatment). När Ramböll har beställt ut listor från Naturvårdsverket har det inte varit möjligt att få ut UWWT direktivet utan en lista på antal avlopp och reningsverk har beställts

²³ Listor på dess verksamheter har begärts ut från Naturvårdsverket

ytavrinnande regn-, spol- och smältvatten som rinner på hårdgjorda ytor, via diken eller ledningar till recipienter eller reningsverk.

Kontinuitetsförändringar, det vill säga vandringshinder av olika slag, är en typ av fysisk störning som har stora effekter på ett vattendrags ekologiska status. Vattenkraftverk är ett exempel på detta då det hindrar fiskarnas vandringsväg och kan därför komma att bedömas behöva genomföra åtgärder som leder till omprövning av tillstånd. Idag finns det cirka 2101 vattenkraftverk varav 206 bedöms som storskaliga (över 10 MW). Dessa vattenkraftverk kommer troligtvis att betecknas som kraftigt modifierade vilket innebär att de eventuellt kommer att undantas från omprövningsreglerna. Troligtvis kommer dock en viss del av dessa att behöva omprövas, en approximation ger att 10 till 20 procent kommer att omprövas. Vidare, finns 187 mellanstora vattenkraftverk med en effekt mellan 1,5 och 10 MW samt 1708 små vattenkraftverk med en effekt på under 1,5 MW. Av dessa kommer troligtvis en högre andel behöva omprövas – en uppskattning ger att 30 till 40 procent av dessa kommer omprövas. Utöver dessa finns runt 1670 så kallade reglerings dammar – dessa bör rimligtvis omprövas i samma omfattning som de små- och mellanstora kraftverken. Då återstår minst 5000 dammar i Sverige. Dessa kommer troligtvis inte att omprövas i denna omfattning. Många av dessa dammar har inte en verksamhetsutövare utan faller snarare under urminneshävd. Det är även osäkert hur många av dessa som har tillstånd utifrån dagens regelverk.²⁴

Det har också lyfts i intervjuer att 50 000 markavvattningsföretag kan komma att beröras av direktivet. De har alla tillstånd för sin verksamhet och en del av dem kommer att behöva omprövas. Ungefär 20 procent av dessa ligger idag vid så kallade vattenförekomster, av dessa är uppskattningen att dryga 10 procent ska vara aktuella att ompröva.

Utöver detta finns en mängd andra verksamheter som till viss del kan vara aktuella att ompröva. Dessa har inte gått att uppskatta. Bland annat kan det vara aktuellt att ompröva sjösäkringsföretag. Dessutom kan ett fåtal järnvägsövergångar, vägövergångar, rätningar, flottledsrensningar, kanalisering, erosionsskydd, regleringar och enskilda vägar bli aktuella att ompröva. Utöver detta finns det övrig påverkan från mänskliga verksamheter, såsom båttrafik. Alla dessa är inte tillståndspliktiga men en viss del kan vara det. Det är också rimligt att anta att en del av dessa blir föremål för andra typer av åtgärder än omprövningar. Flera av de som Ramböll har intervjuat betonar dock att det finns ett batteri av verktyg som kommer att vara aktuella att vidta där omprövning är ett exempel och ett annat är ökad tillsyn.

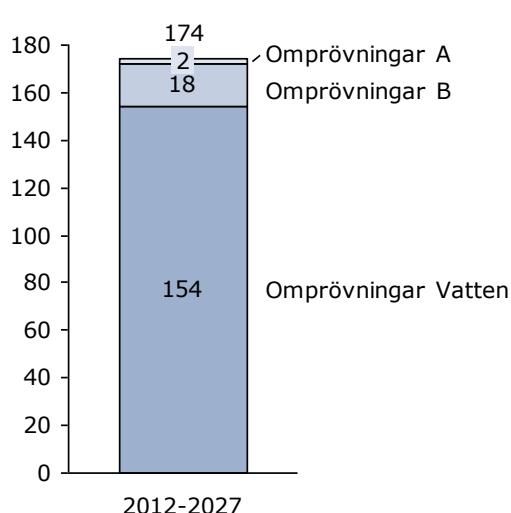
Då målet med Ramdirektivet för vatten är att alla vatten ska uppvisa god status år 2027 ska alla omprövningar ske senast detta år.

²⁴ Kombination av intervjuer, men framförallt flertalet intervjuer och mejlkorrespondens med Johan Kling, Vattenmyndigheten, Västerhavets Vattendistrikt

Högt scenario

Fokus för denna del av studien har varit att ge illustrativa scenarier för hur antalet omprövningar skulle kunna öka till följd av Ramdirektivet för vatten. I detta scenario antas 50 procent av punktkällorna bli föremål för omprövning. 20 procent av de stora vattenkraftverken och 40 procent av de små- och medelstora vattenkraftverken samt av reglerdammarna. Utöver detta uppskattas 10 procent av landets cirka 50 000 markavvattningsföretag som ligger vid vattenförekomster bli föremål för omprövning (20 procent uppskattas ligga vid vattenförekomster). Då målen ska vara uppfyllda till 2027 antas omprövningarna ske senast detta år och med start 2012.

Figur 57. Antal ytterligare prövningar årligen till följd av Ramdirektivet för vatten (högt scenario) 2012-2027

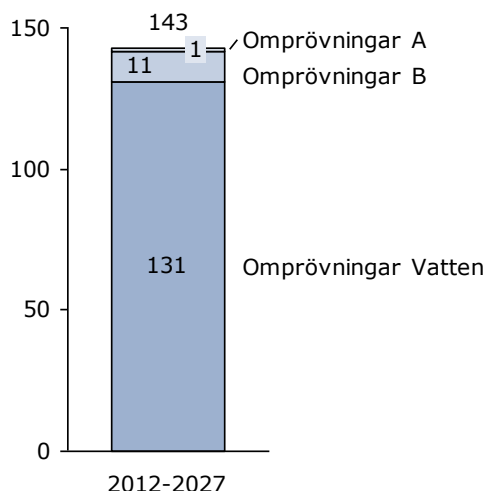


Ett sådant scenario skulle innebära cirka 174 omprövningar sker varje år. Totalt ger det cirka 2 800 prövningar fram till 2027. Hänsyn är ej tagen till att en del omprövningar sker i samband med att verksamheterna ansöker om andra typer av tillstånd. Uppskattningarna är dock troligtvis blygsamma då flera former av verksamheter som kan vara aktuella för omprövningar exkluderats ur beräkningarna.

Lågt scenario

Om vi istället använder ett lägre scenario skulle Ramdirektivet för vatten generera ett mindre antal omprövningar. I detta scenario antas 30 procent av punktkällorna bli föremål för omprövning. 10 procent av de stora vattenkraftverken och 30 procent av de små- och medelstora vattenkraftverken samt av reglerdammarna. Utöver detta uppskattas 10 procent av landets cirka 50 000 markavvattningsföretag som ligger vid vattenförekomster bli föremål för omprövning (20 procent uppskattas ligga vid vattenförekomster). Då målen ska vara uppfyllda till 2027 antas omprövningarna ske senast detta år och med start 2012.

Figur 58. Antal ytterligare prövningar årligen till följd av Ramdirektivet för vatten (lågt scenario) 2012-2027



Liksom som för det höga scenariot antas omprövningarna ske senast 2027 år och med start 2012. Ett sådant scenario skulle innebära att 143 omprövningar sker varje år. Totalt ger det cirka 2 300 omprövningar fram till 2027. Uppskattningen är, precis som tidigare, behäftade med stor osäkerhet.

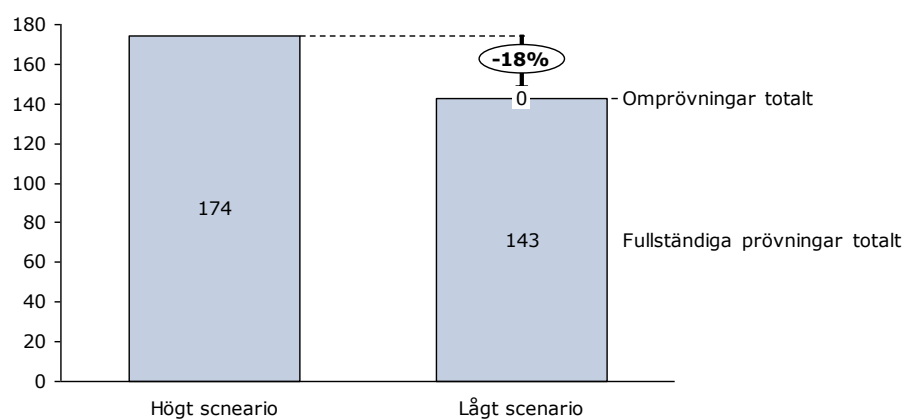
Vid omprövningar som sker som en följd av reglerna i Ramdirektivet för vatten uppstår samma problem för tillståndsmyndigheterna som vid omprövningar enligt IED. Utmaningen är att de sökande själva kan sakna incitament för att driva omprövningen vilket skapar ytterligare belastning för myndigheten. Experterna bedömer att de resurser som skulle krävas av tillståndsmyndigheterna inte finns i dagsläget för att genomföra en omprövning av alla dessa verksamheter.

I länsstyrelsernas inrapporteringar gällande frågan om omprövningar till följd av Ramdirektivet

för vatten betonas det att omprövning är en tids- och resurskrävande verksamhet och att det i dagsläget inte finns resurser på MPD:erna att driva omprövningar i någon större utsträckning.

Till skillnad från IED är spannet mellan de två scenarierna (högt och lågt) relativt litet. Båda scenarierna antas vara blygsamma då samtliga typer av verksamheter som berörs inte har kunnat inkluderas i beräkningarna.

Figur 59. Totalt antal ytterligare provningar årligen till följd av Ramdirektivet för vatten 2012-2027



4.5 Klimatambitionen 2020 och dess styrmedel

Klimatambitionen 2020 syftar till att begränsa genomsnittstemperaturen till max två grader högre än innan industrialiseringen. Klimatambitionen anger Sveriges målsättning för vilka nivåer som klimatpåverkande utsläpp ska ligga på. Utsläppen ska minska med 40 procent i jämförelse med 1990 års nivå. För att nå målsättningarna har ett antal styrmedel instiftats för att påverka företag att sänka sina utsläppsnivåer. De viktigaste styrmedlen för detta är handeln med utsläppsrätter, elcertifikatsystemet, PFE-programmet samt energiskatter.

4.5.1 EU:s och Sveriges Klimatambition 2020

EU:s klimatmål 2020 syftar till att begränsa genomsnittstemperaturen till max två grader högre än innan industrialiseringen. Klimatmålen är EU:s målsättning för vilka nivåer som klimatpåverkande utsläpp ska ligga på. Utsläppen ska minska med 20 procent i jämförelse med 1990 års nivå. EU:s klimatmål 2050 är att de globala utsläppen ska vara halverade till 2050 jämfört med 1990 års nivå och sedan fortsätta minska.

I juni 2009 fattade Sveriges riksdag beslut om ny klimat- och energipolitik. Det innebar bland annat att ett mål om att den globala ökningen av medeltemperaturen ska begränsas till högst två grader jämfört med den förindustriella nivån infördes. Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. Vidare ska Sveriges klimatpolitik utformas så att den bidrar till att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på lång sikt stabiliseras på nivån som högst 400 ppm koldioxidekvivalenter. Möjligheten att uppfylla miljökvalitetsmålet är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder. De svenska utsläppen av växthusgaser ska, som ett medelvärde för år 2008–2012, vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Målet ska nås genom inhemska åtgärder, utan användning av utsläppskrediter via vare sig så kallade flexibla mekanismer eller kompensation för upptag i så kallade kolsänkor (upptag av koldioxid i växande skog). Baserat på den historiska utsläppstrenden och prognosen för framtida utsläpp bedömer man att målet kommer att nås.

Sveriges klimat- och energipolitik omfattar även ett mål om att minst 50 procent av energianvändningen år 2020 ska komma från förnybara energikällor. Idag svarar förnybar energi för ungefär 30 procent av den totala svenska energitillförseln. För att nå detta mål finns en handlingsplan för förnybar energi där insatserna bland annat består av en höjning av ambitionen i elcertifikatsystemet, fortsatt arbete för att underlätta nätanslutningar för förnybar el och en planeringsram för vindkraft på 30 TWh.²⁵

4.5.2 Styrmedel för uppnå Klimatambitionen i Sverige

En rad styrmedel har instiftats för att nå Klimatambitionen om minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan. De viktigaste styrmedlen är handel med utsläppsrätter, elcertifikatsystemet, PFE-programmet (Programmet för energieffektivisering) samt energi- och koldioxidskatter. Dessa beskrivs närmare nedan:

1. *Handel med utsläppsrätter*

Handeln med utsläppsrätter för koldioxid omfattar drygt 730 svenska anläggningar inom industri och energiproduktion. Handelssystemet infördes 2005 i Sverige och EU och regleras av ett särskilt direktiv och en förordning i Sverige. Handeln med utsläppsrätter gör det möjligt för företag att minska utsläppen i länder med den lägsta kostnaden för att minska utsläppen. Företag med höga kostnader för att minska utsläppen kan genom systemet köpa utsläppsrätter från företag med lägre åtgärds-kostnader.

En ny handelsperiod infaller 2013–2020 med några förändringar jämfört med tidigare period, bland annat sätts ett EU-gemensamt tak för utsläppen istället för nationella fördelningsplaner (minskning med 21 procent till 2020, tidigare 17 procent för Sverige). Systemet utvidgas även till fler sektorer och gaser, bland annat flygsektorn (2012).²⁶ Naturvårdsverket

²⁵ 2011-11-09 <http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Verksamheter-med-miljopaverkan/Energi/Fornybar-energi/>

²⁶ 2011-11-09 <http://www.naturvardsverket.se/sv/Start/Lagar-och-styrning/Ekonomiska-styrmedel/Handel-med-utslappsratter/>

uppskattar att cirka 40 anläggningar kommer att bli nya i handelssystemet eller utöka sina tillstånd i systemet 2013.

2. *Elcertifikatsystemet*

Elcertifikatsystemet är ett frivilligt marknadsbaserat stödsystem för utbyggnad av elproduktion från förnybara energikällor och torv i Sverige. Målet är att öka elproduktionen från sådana energikällor med 25 TWh från 2002 års nivå till år 2020. Under 2010 uppgick elproduktionen i systemet till 18 TWh. I jämförelse med år 2002 är det en ökning med 11,6 TWh, varför ytterligare 13,4 TWh krävs för att nå målet.

Elcertifikat tilldelas producenter av el som producerar el från förnybara energikällor. De energikällor som har rätt att tilldelas elcertifikat är vindkraft, viss vattenkraft, vissa biobränslen, solenergi, geotermisk energi, vågenergi och torv i kraftvärmeverk. Det är obligatoriskt för elleverantörer och vissa elanvändare att köpa en viss mängd elcertifikat i förhållande till sin elleverans/elanvändning, vilket kallas kvotplikt. Försäljningen av elcertifikat ger producenterna en extra intäkt utöver intäkterna från elförsäljningen och skapar incitament för dem att producera el från förnybara energikällor. Sverige och Norge har enats om ett samarbete för att etablera en gemensam marknad för elcertifikat.

3. *PFE-programmet*

PFE-programmet står för programmet för energieffektivisering och ska bidra till att öka energieffektiviteten i företagen. Det skapar möjlighet för företag att få skattebefrielse på el som används i tillverkningsprocesser. Förutsättningarna för att få skattebefrielse är att företagen arbetar strukturerat med energifrågor och genomför effektiviserande åtgärder.²⁷

4. *Energi- och koldioxidskatter*

Energi- och koldioxidskatter är generella styrmedel som förbättrar lönsamheten för alla åtgärder som innebär att företag hushåller med energi.²⁸ Energi- och koldioxidskatterna har varit centrala för att minska utsläppen i Sverige sedan 90-talets början. Energiskattesystemet i Sverige baseras på en kombination av koldioxidskatter, energiskatter på bränsle, effektskatt på kärnkraft och konsumtionsskatt på el. Koldioxidskatten har funnits sedan 1991 medan energiskatten funnits ända sedan 1924 (skatt på bensen och diesel infördes då). Biobränslen och biodrivmedel är helt befriade från energiskatt. Enligt Naturvårdsverkets rapport Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar (2009)²⁹ har energi- och koldioxidskatterna bidragit till kraftiga utsläppsminskningar i sektorn bostäder och lokaler samt inom fjärrvärmesektorn samt dämpat utsläppsutvecklingen i transportsektorn.³⁰

En rad andra styrmedel finns för att nå Klimatambitionen. Flera av dessa är dock avslutade satsningar, till exempel Klimp, lokala klimatinvesteringsprogram (2003-2008), eller bedöms inte som relevanta för denna studie då deras påverkan på företag och investeringar inte är tillräckligt stor. Andra styrmedel som Naturvårdsverket framhåller i ovan nämnda rapport som särskilt viktiga är klimatinformation som syftar till att öka kunskapen om klimatförändringarnas orsaker och konsekvenser samt satsningar på forskning och utveckling. Dessa styrmedels effekter är dock inte uppmätt och det bedöms inte ha den påverkan på investeringar och antal ansökningar som medför att vi går närmare in på dem i denna studie.³¹

4.5.3 Bedömning av framtida ökning av resurser och antalet prövningar om miljötillstånd

Under en workshop med experter samt under åtskilliga enskilda intervjuer med dessa och andra experter diskuterade Ramböll Klimatambitionen och dess påverkan på företag och deras eventuella investeringar. Var och ett av styrmedlen diskuterades som möjlig påverkanskälla och även

²⁷ 2011-11-10 <http://energimyndigheten.se/sv/Foretag/Energieffektivisering-i-foretag/PFE/>

²⁸ 2011-11-09 <http://www.energimyndigheten.se/sv/Press/Nyheter/Nyhetsarkiv-2010/Sverige-nar-energibesparingsmalen-enligt-energitjanstedirektivet/>

²⁹ Naturvårdsverket, *Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar DS 2009:63*, 2009, Fritzes förlag

³⁰ Naturvårdsverket, *Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar DS 2009:63*, 2009, Fritzes förlag, s 34-39

³¹ Naturvårdsverket, *Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar DS 2009:63*, 2009, Fritzes förlag, s 41

hur utsläppsmål påverkar generellt. Diskussionerna fördes i syfte att bedöma påverkan av Klimatambitionen på antal tillståndansökningar enligt 9 och 11 kapitlet miljöbalken.

Sammantaget kan diskussionerna summeras med att inget styrmedel utom elcertifikatsystemet kan bedömas ha påverkan på antal ansökningar om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Diskussionerna sammanfattas i avsnitten om styrmedlen nedan.

Tabell 2. Bedömning av påverkan av styrmedel på antalet prövningar

Styrmedel	Bedömning påverkan på antalet prövningar
Handel med utsläppsrättigheter	Diskussionen kring utsläppsrättigheter har kretsat kring huruvida investeringstakten kommer att öka till följd av förändringar i handel med utsläppsrättigheter. Dels om det kommer att genomföras investeringar för att det är billigare än att köpa utsläppsrättigheter dels om det är lönsamt att genomföra en investering för att det är ekonomiskt lönsamt att sälja utsläppsrättigheten. Diskussionen grundade sig i den studie som McKinsey & Company publicerade 2008.³² Denna rapport diskuterar bland annat investeringar som är ekonomiskt lönsamma för att minska växthusgaserna. Under nästa handelsperiod för handel med utsläppsrätter kommer taket att skärpas och det totala antalet utsläppsrätter att minska vilket leder till att priserna på en utsläppsrätt troligtvis stiger. Trots detta har det i de intervjuer som genomförts för denna studie framkommit att ingen övrig stimulering av antalet investeringar och således miljötillstånd följer av handeln med utsläppsrättigheter. Eventuella åtgärder som företagen vidtar i förhållande till handel med utsläppsrätter anses vara mer kostnadseffektivt i länder där utsläppen är ett större problem och utvecklingen inte nått samma nivå som i Sverige när det gäller utsläpp. Vidare bedöms utsläppsrätterna inte bli så dyra att de påverkar svenska företag i Sverige att genomföra investeringar i stället för att handla med utsläppsrättigheterna samt att de som eventuellt är lönsamma inte är av den omfattningen att de kräver miljötillstånd. En ökning av antal tillståndansökningar till följd av systemet med handel med utsläppsrätter är därför inte att vänta.
Elcertifikatsystemet	När det gäller elcertifikatsystemet bedöms detta system påverka antalet ansökningar om miljöfarlig verksamhet. Målet med elcertifikatsystemet om 25 TWh från förnybara energikällor år 2020 antas stimulera antalet ansökningar om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Elcertifikatsystemet är ett teknikneutralt styrmedel där elproduktion från den billigaste och konkurrensmässigt starkaste förnybara energikällan byggs ut. Bedömningen att elcertifikatet och de mål som finns för detta kan stimulera antalet ansökningar. Analys av påverkan återfinns i påföljande kapitel.
PFE-programmet	Avseende PFE-programmet som styrmedel för att nå Klimatambitionen anses detta styrmedel kunna avfärdas då det ger sådan liten stimulans att det inte ger effekt på klimatmålen. Vidare är de åtgärder som verksamheterna genomför som en följd av detta program är så små att de inte kräver miljötillstånd. Ramböll gör därför inga vidare beräkningar kring PFE-programmet. En del menar att programmet kommer att läggas ned eftersom det kritiseras av EU-kommissionen för att det snedvrider konkurrensen.

³² McKinsey och Company, *Möjligheter och kostnader för att reducera växthusgasutsläpp i Sverige*, 2008

Energiskatter	Energiskatterna anses inte ha den effekt på företag att det leder till investeringar eller förändringar av verksamheterna som föranleder företagen att söka nya tillstånd. Skatten är inte tillräckligt hög för att generera den typen av investeringar.
----------------------	--

4.5.4 Påverkan på antalet prövningar till följd av elcertifikatsystemet

Målet inom elcertifikatsystemet är att nå 25 TWh förnybar energi relativt 2002 års nivå. 2010 uppgick den elcertifikatsberättigade produktionen till 18,1 TWh och av dessa fanns 6,5 TWh redan 2002. Det innebär att 2010 producerades 11,6 TWh mer än 2002 varför det återstår 13,4 TWh för att uppnå målet i elcertifikatsystemet.³³

Den svenska vindkraften har stor potential i dess utbyggnad varför den ligger högt på den politiska agendan. Sverige hade en årlig produktion av vindkraft på 3,5 TWh under 2010.³⁴ I september var produktionen 5,5 TWh. Energimyndigheten bedömer i en prognos att vindkraftens årsproduktion år 2020 kommer vara 12,5 TWh som följd av elcertifikatsystemet, detta innebär en ökning med ungefär 4,9 TWh från 2002 års nivå (0,6 TWh)³⁵. Den exakta siffran har varierat något mellan olika rapporter. I beräkningarna för denna studie är prognoserna hämtade från *Uppdrag att föreslå nya kvoter i elcertifikatsystemet m.m.* (Energimyndigheten)³⁶. 2011 års produktion om 5,5 TWh vindkraft är hämtad från Energimyndighetens hemsida. Denna siffra räknats upp till att motsvara 6,2 TWh i december 2011 (antagande om utbyggnaden har fortsatt i samma takt hela 2011). Detta innebär att det återstår 6,3 TWh (2010) att bygga ut inom vindkraft. Utbyggnaden av vindkraften har hittills skett på land trots att vindkraft till havs fått tillstånd. Som systemet ser ut idag görs mycket få investeringar i havsbaserade vindkraftverk därför att det finns alternativ till förnybar elproduktion som är mer kostnadseffektiva. Den havsbaserade vindkraften är helt enkelt för dyr.³⁷ 2009 förändrades lagstiftning så att de flesta ansökningar om vindkraft på land hamnar som ansökningar hos MPD:n. Endast mycket stora parker och havsbaserade vindkraftverk tordes klassas som A-verksamheter.

För vindkraft pekar flera på att givet den planeringsram som innebär att vindkraften ska byggas ut så att vindkraften kan producera 30 TWh så kommer utbyggnadstakten öka. Planeringsramen om 30 TWh år 2020 är *inte* ett mål som innebär att vindkraften ska vara så pass utbyggd år 2020 utan endast att samhället ska ha planerat mark och vatten så att en sådan utbyggnad ska vara möjlig detta år. Syftet med planeringsramen är att synliggöra vindkraftsintressen i den fysiska planeringen.

För att bedöma vindkraftens utbyggnads konsekvens på antalet ansökningar har prognosen om 12,5 TWh från vindkraft använts. Dagens produktion ligger på runt 6,2 TWh. Således behöver vindkraften byggas ut ytterligare med runt 6,3 TWh. Ett vindkraftverk som byggs idag uppskattas ha en effekt om 0,0032 TWh³⁸ – detta ger att runt 2000 vindkraftverk behöver byggas. I genomsnitt ligger antalet vindkraftverk per ansökan på mellan 1-10 stycken (i genomförda beräkningar har genomsnittet 5 stycken använts) per park. I den för studien genomförda aktstudien går att utläsa att antalet vindkraftverksansökningar per år (utläses ur ärendemeningen) är runt 40-50 stycken. Om vi antar att antalet ansökningar kommer att vara konstanta per år i 8 år för att bygga ut med ytterligare 6,3 TWh innebär detta att antalet ansökningar ökar något i jämförelse med dagens höga nivå på antalet ansökningar. Ungefär ligger ökningen mellan 5 och 10 ansökningar per år. Anledningen till att antalet år är satt till åtta år är att beslutet måste fattas hos

³³ Elcertifikatsystemet 2011: <http://energimyndigheten.se/sv/Press/Nyheter/Ny-publikation-Elcertifikatsystemet-2011/>

³⁴ Energiläget i siffror 2011: <http://energimyndigheten.se/Global/Statistik/Energiläget/Energiläget%20i%20siffror%202011.pdf>

³⁵ Energimyndigheten: <http://energimyndigheten.se/sv/Press/Nyheter/Fakta-om-elcertifikatsystemet-och-vindkraftens-roll-i-energisystemet/>

³⁶ <http://www.energimyndigheten.se/Global/Press/Pressmeddelanden/ER2009%2029ny.pdf>

³⁷ Energimyndigheten, *Uppdrag att föreslå nya kvoter i elcertifikatsystemet m.m.* 2009
<http://www.energimyndigheten.se/Global/Press/Pressmeddelanden/ER2009%2029ny.pdf>

³⁸ Elcertifikatsystemet 2011: <http://energimyndigheten.se/sv/Press/Nyheter/Ny-publikation-Elcertifikatsystemet-2011/>

MPD:n för att vindkraften ska vara i bruk 2020 ungefär ett till två år innan vindkraftverket/parken är på plats. Beräkningarna är justerade för antalet ansökningar som följer av BNP-tillväxten. På energimyndighetens hemsida anges att det krävs 3000-4000 vindkraftverk för att nå målet vilket ligger i linje med ovanstående analys, där uppskattningen ger att det kommer att byggas ytterligare 2000 vindkraftverk till dagens 1500-2000 redan existerande vindkraftverk (antalet varierar beroende på källa). Analysen tar inte hänsyn till att det redan idag finns beslut om utbyggnad som ännu inte är på plats eller att ansökningar avslås eller att vindkraftverk/park inte blir byggd av någon annan anledning. Då ökningen av antalet ansökningar är relativt liten samt att effektiviteten per vindkraftverk troligtvis kommer att öka dras slutsatsen att effekten på antal ansökningar till följd av elcertifikatsystemet vara så pass låg att dessa inte är inkluderade i de kommande scenarierberäkningarna.

Det finns dock ingen anledning att tro att utbyggnaden av vindkraft kommer att avta. Snarare finns det tryck från organisationer som Svensk Vindenergi att göra om planeringsramen till ett utbyggnadsmål. Det poängteras även på energimyndighetens sida att man ligger före i utbyggnaden av vindkraften i Sverige. Svensk Vindenergi pekar dock på att en rad förutsättningar måste till för att klara ett mer ambitiöst mål, däribland att tillståndsprövsprocessen måste utformas så att flaskhalsar undanröjs och inte begränsar utbyggnaden av vindkraft. Vidare pekar Svensk Vindenergi på den ny lag om elcertifikat som gör sig gällande 1 januari 2012 kan få negativ effekt på den svenska utbyggnaden av vindkraft. Lagen kan innebära en gemensam marknad för elcertifikat i Sverige och Norge. Då tillståndsprövsprocessen av ärenden förväntas behandlas effektivare och snabbare i Norge, bland annat på grund av att ett mindre antal instanser är inblandade i tillståndsprövning kan detta missgynna den svenska utbyggnaden.³⁹ Från Energimyndigheternas sida poängteras emellertid att det blir bättre konkurrens på marknaden och att målen för ökad förnybar elproduktion kan uppnås på ett mer kostnadseffektivt sätt eftersom investeringar kommer att ske där förhållandena är mest gynnsamma. De poängterar även att systemet kan leda till en ökad utbyggnad av förnybar elproduktion i Sverige via samarbetsmekanismerna som skulle kunna ske genom ekonomiskt stöd från ett annat land.⁴⁰ I dagsläget är det dock osäkert vilka effekter den gemensamma marknaden kommer att få.

Utöver vindkraft är det främst utbyggnad av biobränsle som är aktuell. Inom elcertifikatsystemet delas biobränsleanläggningar upp i kraftvärme, industriellt mottryck och biogas. I samband med införandet av elcertifikatsystemet ökade effektiviteten i existerande anläggningar som inkluderades samtidigt som nya anläggningar tillkom. Effektivitetsökningarna har fortsatt i dessa anläggningar om än i långsammare takt. 2010 producerades 12 TWh el i biobränsleanläggningar varav cirka 4 TWh fanns 2002. 2020 uppskattas cirka 16 TWh komma från biobränsle. Den årliga ökningen av el producerad av biobränslen har sedan 2006-2010 varit runt 5-10 procent årligen. Det visar sig att om ökningen fortsätter kommer prognosen för biobränsle att uppnås. Antagandet är således att inga fler ansökningar än de som finns idag kommer att genereras till följd av investeringar i biobränsle som skett som en följd av elcertifikaten. Produktionen från vattenkraften och solenergin förväntas öka relativt lite varför ingen ökning av antalet ansökningar inom dessa områden förväntas.

Som konstateras i underlaget från energimyndigheten⁴¹ innehåller analysen av förnybar energi flertalet osäkerheter. En faktor som lyfts är att det kan finnas praktiska begränsningar i till exempel vindkraftsutbyggnaden. Vidare ska 14 TWh fasas ut ur elcertifikatsystemet 2012-2014. I praktiken innebär det att en del av stödet till biobränsleanläggningar och småskalig vattenkraft försvinner. Utfasningen kan i sig stimulera antalet ansökningar om miljötillstånd eftersom flera av de som fasas ut kan komma att vilja investera för att göra produktionen mer miljövänlig och således återigen få inkluderas i elcertifikatsystemet. I rapporten Sveriges Utbyggnad av

³⁹ Så når vi 30 TWh vindkraft till 2030: http://www.vindkraftsbranschen.se/wp-content/uploads/2011/04/S%C3%A5-n%C3%A5r-vi-30-TWh_2011-04-13.pdf

⁴⁰ <http://energimyndigheten.se/sv/Press/Nyheter/Fakta-om-elcertifikatsystemet-och-vindkraftens-roll-i-energisystemet/>

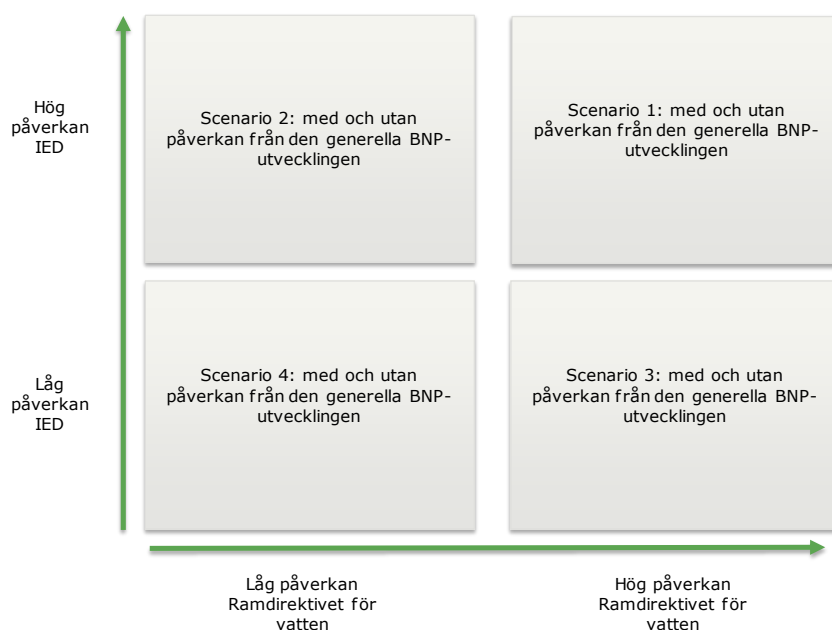
⁴¹ Energimyndigheten, *Uppdrag att föreslå nya kvoter i elcertifikatsystemet m.m.* 2009
<http://www.energimyndigheten.se/Global/Press/Pressmeddelanden/ER2009%2029ny.pdf>

kraftvärme till 2020 – med fokus på elcertifikatsystemets effekter (2011) konstateras att en del anläggningar kommer att avvecklas men att det samtidigt sker investeringar i nya anläggningar.⁴² Det är i dagsläget inte möjligt att uppskatta hur många ansökningar som detta skulle generera. Utfasningen påverkar inte måluppfyllelsen för elcertifikatsystemet, då all produktionen som är el- ler har varit i systemet får inkluderas.

4.6 Utveckling av antalet prövningar fram till 2034

För att uppskatta antalet prövningar har fyra scenarier tagits fram (kombinationer av hög eller låg påverkan från IED och Ramdirektivet för vatten). Var och ett av scenarierna har beräknats med och utan BNP.

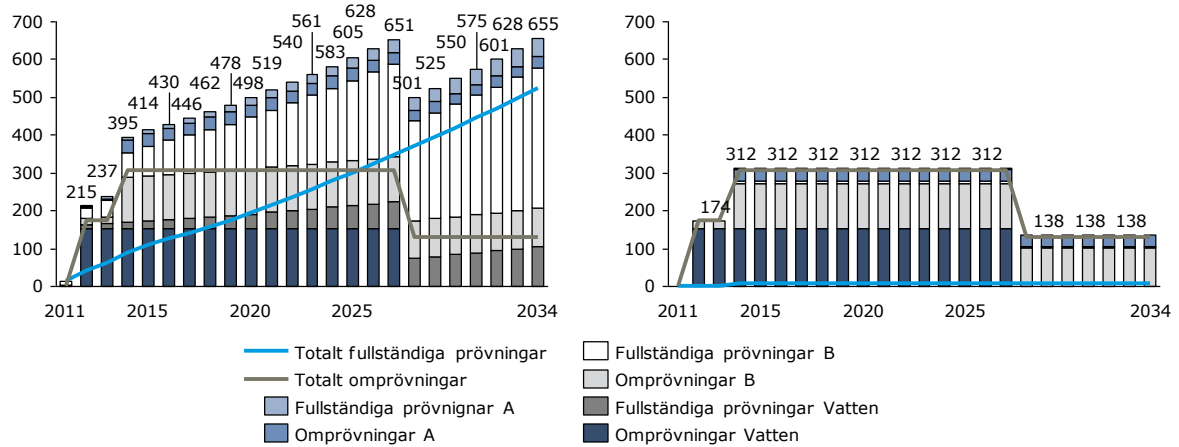
Figur 60. Beräknade scenarier



Nedan presenteras resultaten av varje scenario på antalet prövningar med och utan uppräknin- gen med BNP. I det högsta scenariot innebär det 655 fler fullständiga prövningar och omprövning- ar mellan 2011 och 2034. På total nivå är antalet fullständiga prövningar och ändringstillstånd idag (omprövningar inte inkluderat) i genomsnitt över åren 2007-2010 744 årligen (utifrån sta- tistik från Domstolsverket för A- och vattenverksamheter och utifrån den genomförda aktstudien för B-verksamheter). Det innebär en ökning på cirka 90 procent på totalnivå 2034 och runt 50 procent 2014 jämfört med i dagsläget för scenario ett (notera att antalet omprövningar inte är inkluderade i basen för beräkningen). Utan BNP-tillväxt är motsvarande andel 20 procent 2034 (i princip endast omprövningar); under perioden 2014-2027 ligger dock ökningen från nuvarande nivå på 40 procent i scenario ett utan BNP-tillväxt. Då förändringar till följd av direktiven främst påverkar antalet omprövningar är det framförallt dessa som ökar i antal i scenariot utan BNP uppräknin- g. Anledningen till att vi ser ett avtagande av antalet omprövningar 2027 är att de för- ändringar som följer av Ramdirektivet för vatten ska vara genomförda senast 2027. Ramdirektiv- et för vatten förväntas påverka antalet prövningar 2012-2027 och IED 2014 och framåt. Detta innebär att perioden 2014-2027 är utifrån denna analys de år med störst inströmning av ansök- ningar. När utveckling av antalet prövningar diskuteras avser dessa ärenden och mål i första in- stans, det vill säga inte överklaganden. När sedan resurserna uppskattas inkluderas resursbeho- vet för överklaganden i en instans över första instans (andelen som överklagas antas vara kon- stant över hela prognosperioden).

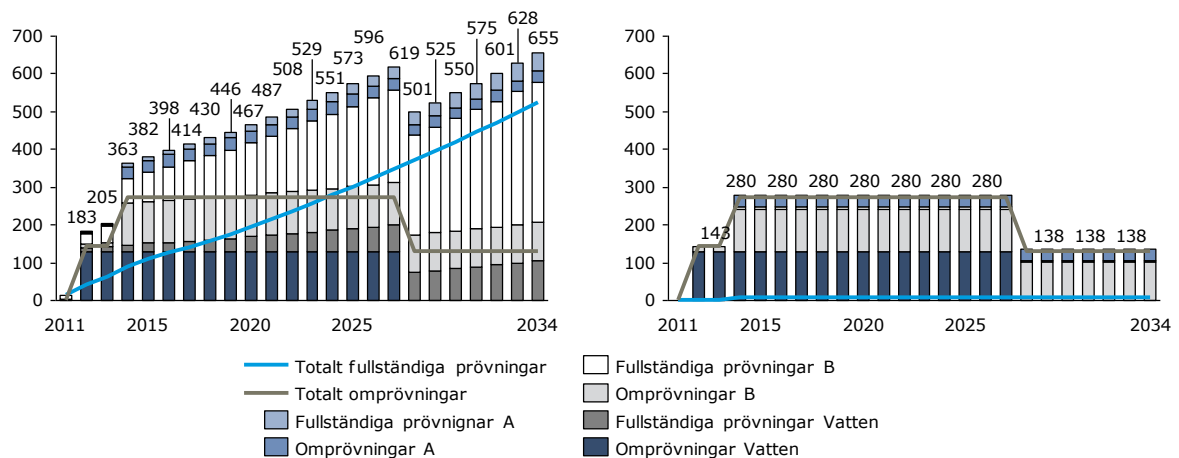
⁴² Swebio etc. *Sveriges Utbyggnad av Kraftvärme till 2020 – med fokus på elcertifikatsystemets effekter* (2011)
<http://www.swebio.se/publikationer/sveriges-utbyggnad-av-kraftvarme-till-2020-med-fokus-pa-elcertifikatsystemets-effekter>

Figur 61. Scenario ett med och utan BNP-påverkan: Hög IED, Hög Ramdirektivet för vatten. Total ökning av antalet prövningar 2011-2034



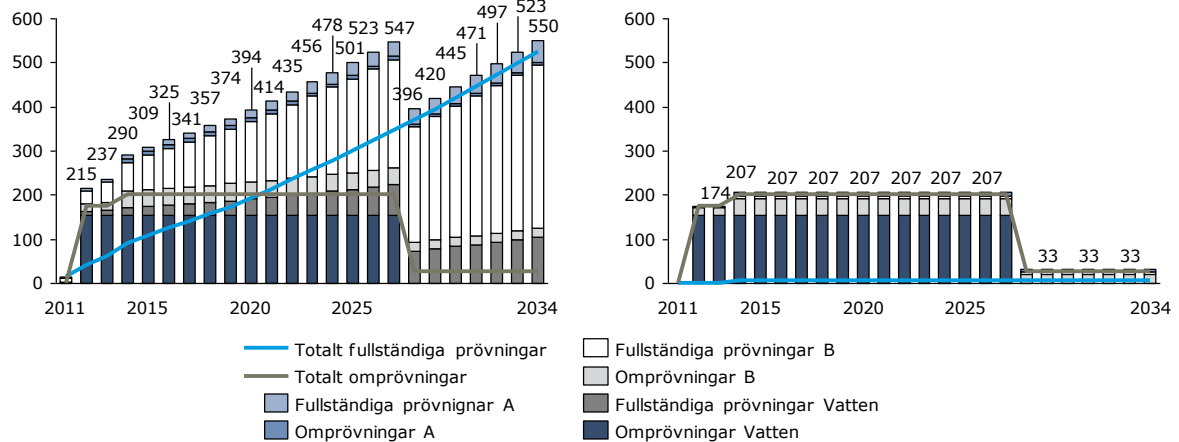
I scenario två, som innebär en hög påverkan från IED och låg påverkan från Ramdirektivet för vatten, blir resultatet från 2028 till 2034 detsamma som i scenario ett. Anledningen till detta är som nämndes ovan att Ramdirektivet för vatten påverkar antalet prövningar fram till 2027. Under perioden fram till 2027 är således trycket på antalet prövningar här något lägre än för scenario ett med hög påverkan från båda scenarierna. Den procentuella ökningen till år 2034 i förhållande till det årliga genomsnittet 2007-2010 är den samma som för scenario ett. Ökningen till 2014 är i stort sett också den samma.

Figur 62. Scenario två med och utan BNP-påverkan: Hög IED, Låg Ramdirektivet för vatten. Total ökning av antalet prövningar 2011-2034



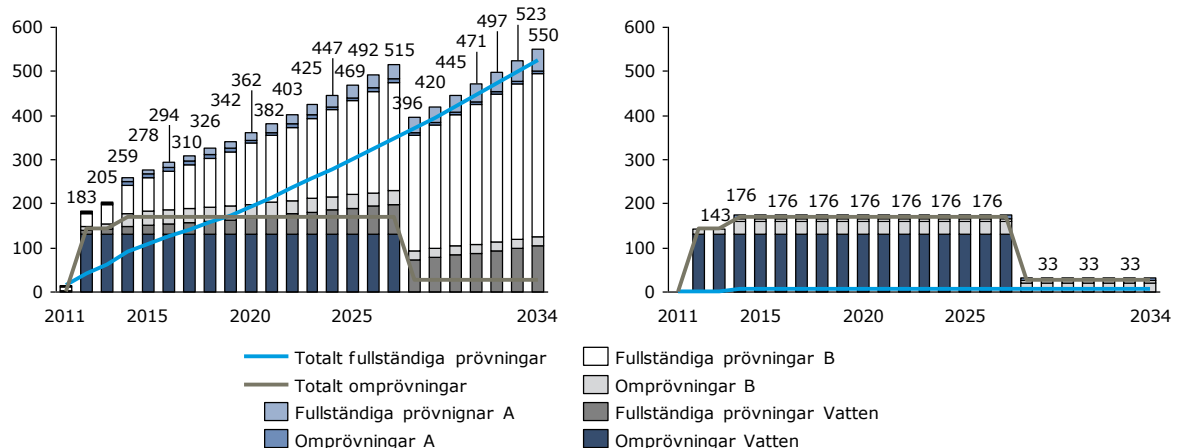
I scenario tre, som innebär låg påverkan för IED och hög påverkan av Ramdirektivet för vatten, ger ett något lägre tryck 2034 då IED inte har lika hög påverkan. Vad som blir tydligt i jämförelsen med det förgående scenariot är att hur IED implementeras har stor påverkan på antalet prövningar över hela perioden. Ökningen på total nivå (inkluderat omprövningar) i relation till det årliga genomsnittet av antalet prövningar 2007-2010 är runt 75 procent 2034 och runt 40 procent 2014 i scenario tre med BNP-påverkan. I scenario tre utan BNP är den motsvarande ökningen 5 procent (2034) respektive 30 procent (2014). Precis som i övriga scenarier är det framförallt omprövningar som ökat till följd av direktiven medan fullständiga prövningar är uppräknade med konjunkturutvecklingen.

Figur 63. Scenario tre med och utan BNP-påverkan: Låg IED, Hög Ramdirektivet för vatten. Total ökning av antalet prövningar 2011-2034



I scenario fyra, som innebär låg påverkan från båda direktiven, prognostiseras ett lägre tryck under hela perioden 2012-2027. Under perioden efter, 2027-2034, är antalet prövningar det samma som i scenario tre då det endast är IED som påverkar under denna period. Detta innebär en ökning med 35 procent till år 2014 och 75 procent till år 2034 i scenario fyra med BNP. Utan BNP är ökningen runt fyra procent till 2034 och 25 procent till 2014.

Figur 64. Scenario fyra med och utan BNP-påverkan: Låg IED, Låg Ramdirektivet för vatten. Total ökning av antalet prövningar 2011-2034



Ökningen av antalet prövningar till år 2034 i scenarierna inklusive BNP är mellan 75 och 90 procent i jämförelse med det genomsnittliga antalet fullständiga prövningar 2007-2010. Motsvarande spann för 2014 är 25-40 procent. I scenarierna utan BNP ligger 2014 högre än 2034 års nivå då prövningar till följd av Ramdirektivet för vatten senast ska vara färdiga 2027. I dessa scenarier ligger ökningen till 2034 i ett spann mellan fem och 20 procent medan ökningen till 2014 ligger mellan 25 och 40 procent beroende på scenario.

4.7 De sökandes syn på framtida antalet prövningar

Under intervjuerna med sökande har dessa fått ta ställning till hur de ser på den framtida utvecklingen av antalet prövningar. På frågan om antalet prövningar kommer öka i framtiden är uppfattningarna delade mellan respondenterna. Vissa beskriver att de redan i dagsläget har många ärenden igång och därför redan upplever att de befinner sig på en hög nivå. Andra ser att exempelvis förändringar i lagstiftningen kommer påverka antalet ärenden framöver. Citatet nedan illustrerar detta:

”Det nya industriutsläppsdirektivet innebär att de ska komma fram till vad som är den bästa miljötekniken och sen ska svenska myndigheter ompröva alla industrier inom fem år, särskilt stora anläggningar ska omprövas”

Flera respondenter menar även att förändringar i lagstiftning som rör utsläppsnivåer, miljökvalitetsnormer för vatten samt kemikalier kan ha påverkan.

En stor grupp anser att ärendena/målen kan komma att öka i framtiden då deras allmänna uppfattning är att antalet regler som företag måste förhålla sig till ökar. Citaten nedan illustrerar detta:

"Handläggningstiderna kommer nog förlängas då jag tror att antal ärenden kommer öka"

"Förhoppningsvis inte för oss nu när vi genomfört den största investeringen i företagets historia, men i samhället i övrigt kommer det öka"

Det finns emellertid också en annan uppfattning i materialet som handlar om att antalet ärenden/målen på sikt kommer minska då krav och regler ökar vilket påverkar företagens vilja att agera inom landet. Citatet nedan illustrerar:

"Egentligen borde det nog minska. Gränserna har höjts vilket borde ta bort mindre företag från processen, men jag tror ändå att det kommer öka"

Det finns vissa som anger att förändringar i lagstiftningen kan komma att påverka deras verksamhet. Dessa svar är mycket specifika och är tydligt kopplade till aktörernas specifika branscher. Den bild som målas upp i studien visar på en mycket komplex situation för många aktörer.

"Lagstiftningen påverkar vårt företag i synnerhet för att man en gång i tiden har bestämt att vindkraftverk är miljöfarlig verksamhet"

Det som anges påverka en eventuell ökning är efterfrågan på aktörernas produkter, resursbrist på myndigheterna samt förändringar i lagstiftningen. Det är även en person som anger att miljöaktivism kan ha påverkan på antalet ärenden i framtiden.

4.8 Resursbehovet som en funktion av antalet prövningar

I kapitel tre konstaterades att resursbehovet är baserat på antalet prövningar. Resursåtgången varierar till följd av om det är en A-, B- eller vattenverksamhet både för myndigheterna och för de sökande. Uppskattningen gjordes för fullständiga prövningar och dessa ligger till grund för uppskattningen av resursbehovet till följd av utvecklingen av antalet prövningar. En omprövning av ett tillstånd är dock inte en lika omfattande process för berörda verksamhetsutövare som en fullständig tillståndsansökan. För att relatera till den process som beskrivs i kapitel tre görs uppskattningen att för de sökande omfattar en omprövning alla steg utom samrådsprocessen och MKB (ansökan). Resursåtgången för förstudien halveras dock under en omprövning. Denna uppskattning har gjorts tillsammans med miljörettslig expertis och sedan verifierats i de intervjuer som genomförts. Detta är dock just en uppskattning och i dagsläget vet ingen exakt hur processen för dessa omprövningar faktiskt kommer att se ut. Vid en fullständig prövning av tillstånd krävs dock hela processen och resurserna för de sökande som presenterats tidigare. Som nämnt ovan är resursuppskattningarna på total nivå försiktiga då vi gör antagandet att antalet övriga ärenden och mål är konstanta under hela prognosperioden.

När det gäller myndigheternas resurser har bedömningen gjorts att tidsåtgången för MPD och mark- och miljödomstolar snarare blir längre vid den typ av omprövningar som beskrivs ovan än vid en "normal" tillståndsprövning. Anledningen till detta är att en omprövning förmodligen (detta är inte beslutat vid skrivandet av denna rapport) kommer att ske genom ett föreläggande från tillståndsmyndigheterna till verksamhetsutövarna att villkoren för tillståndet måste omprövas. Det är tillståndsmyndigheternas skyldighet att se till att verksamheterna som berörs anpassas efter rådande direktiv. Det kommer alltså att ligga på myndigheterna och inte verksamhetsutövarna att initiera en omprövning och det är myndigheterna som kommer att ha incitament att slutföra omprövningarna inom fyra år efter exempelvis offentliggörandet av en BREF, då Sverige annars kan få av böter från EU. Efter föreläggande från tillståndsmyndigheten är det sedan verksamhetsutövaren som ska tillhandahålla de handlingar som krävs för omprövningen, men företagen har som det ser ut idag inga incitament att göra detta skyndsamt, utan myndigheterna

kommer att vara de som ligger på och arbetar snabbt med ärendena varpå bördan hos dem ökar. Enligt flera av de som intervjuats kommer länsstyrelserna kunna prioritera omprövningarna medan domstolarna inte kommer att ha den möjligheten. Troligtvis kommer dock den politiska viljan vara att omprövningarna ska prioriteras då förseningar av implementering av direktivet, som sagt kan leda till böter. För att anta ett försiktighetsperspektiv görs ändå antagandet att resursåtgången för hanteringen av en omprövning för myndigheterna är den samma som resursåtgången för en fullständig prövning, förutom att resursåtgången för samråd exkluderas då detta processteg troligtvis inte är nödvändig vid en omprövning.

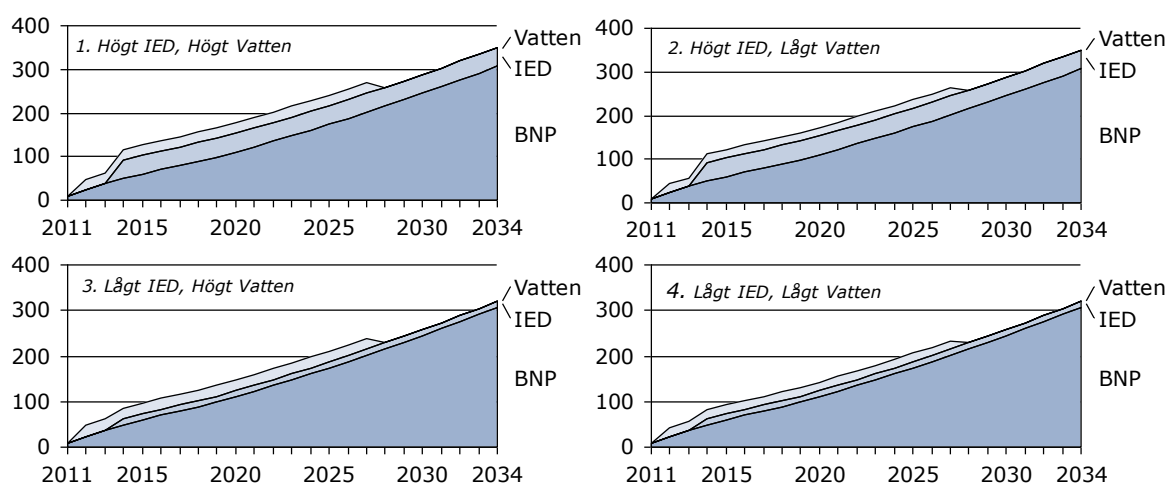
4.8.1 Framtida resursbehov i olika scenarier

I detta avsnitt redovisas prognoser för resursbehoven, ackumulerat för sökande och myndigheter, fördelade på de påverkansfaktorer som beskrivits ovan (IED, Ramdirektivet för vatten samt BNP-utvecklingen). I kapitel fem ges sedan en bild av hur resursbehoven prognostiseras för respektive aktör (sökande, MPD, mark- och miljödomstolarna etc.).

Som beskrivits ovan har prognoserna för hur antalet prövningar kommer utvecklas i framtiden koncentrerats till fyra scenarier (åtta scenarier om varje scenario behandlas med och utan påverkan från den generella BNP-utvecklingen). Förändringarna i antalet prövningar driver sedan resursbehoven såväl hos myndigheterna som hos de sökande. I resursberäkningarna har överklagande av tillståndsprövningar inkluderats (andel som överklagas antas vara konstant i framtiden). I resursberäkningarna antas även att omprövningar överklagas i samma utsträckning som tillståndsprövningar och resursbehovet per överklagan beräknas vara lika stort. Resursåtgång för genomförandefasen har inte varit möjlig att inkludera.

Nedan presenteras prognoserna för de ackumulerade resursbehoven, mätt i effektiva årsarbetskrafter, i de fyra olika scenarierna. I det första scenariot antas, som beskrivits ovan, en hög påverkan från införandet av IED liksom från Ramdirektivet för vatten. I det andra antas hög påverkan från IED och låg påverkan från Ramdirektivet för vatten. I det tredje antas tvärt om låg påverkan från IED medan hög påverkan antas från Ramdirektivet för vatten. I det fjärde och sista scenariot antas låg påverkan från båda direktiven. I samtliga scenarier i figurerna inkluderas påverkan från den generella BNP-utvecklingen.

Figur 65. Prognoser för resursbehov 2011-2034 per drivare (effektiva årsarbetskrafter)



Som framgår tydligt av figurerna är det BNP som utgör den viktigaste orsaken bakom resursbehovsökningarna i samtliga scenarier. Påverkan från BNP antas vara den samma i samtliga scenarier där den inkluderas och för samtliga av dessa utgör BNP den viktigaste faktorn bakom ökningen i resursbehov. Bortsett från år 2011 står BNP bakom mellan 50 och 88 procent av ökningen av resursbehov i scenario ett där påverkan från direktiven är som högst. Motsvarande andelar för scenario fyra där påverkan från direktiven är som lägst är mellan 55 och 96 procent. Andelen av resursbehovsökningen som den generella BNP-utvecklingen står bakom är stigande över tid vilket beror på att ökningen till följd av BNP är exponentiell samtidigt som ökningarna till följd av de nya direktiven sker stegvis och påverkas inte av antalet ärenden/mål året innan.

Den totala ökningen i resursbehov till år 2034 är cirka 320 effektiva årsarbetskrafter i scenario fyra (det lägsta scenariet) och drygt 350 i scenario ett (det högsta scenariot). Utan BNP-påverkan kvarstår år 2034 endast påverkan från IED. Detta uppskattas till 43 effektiva årsarbetskrafter i scenario ett och två medan det uppskattas till 13 effektiva årsarbetskrafter i scenario tre och fyra. Utan BNP-påverkan är ökning i resursbehov under åren 2014 till 2027 mellan 32 och 67 årsarbetskrafter beroende på scenario. I förhållande till ökningarna till följd av den generella BNP-utvecklingen är ökningarna till följd av direktiven små.

Det kan konstateras utifrån dessa figurer att införandet av IED är den viktigaste faktorn, efter BNP. I scenario ett och två, i vilka resursanvändandet är betydligt högre i jämförelse med scenario tre och fyra, antas en hög påverkan från IED. Skillnaden mellan scenario ett och två respektive tre och fyra är att det antas hög respektive låg påverkan från Ramdirektivet för vatten. Som framgår i figuren är dessa skillnader mindre. Det kan också noteras att förändringarna som endast ges av införandet av direktiven ger tillfälliga och stegvisa förändringar i absoluta tal åren 2012, 2014 och 2028. Så kommer troligtvis inte vara fallet, då till exempel antal verksamheter som berörs av en BREF (till följd av IED) kommer att variera beroende på vilken bransch BREF:en berör. Detta leder till att arbetsbördan för myndigheten vissa år kommer vara väldigt tung. Idag vet ingen i vilken ordning BREF:erna kommer i och inte heller när i tiden varför en förenkling med en jämn spridning av påverkade verksamheter har antagits i beräkningarna. Den förändring som sker till följd av den generella tillväxten sker årligen och i relativa tal. Den generella BNP-utvecklingen påverkar endast antal fullständiga prövningar och inte omprövningar i modellen.

4.9 Tid för prövning i relation till politiska initiativ och ambitioner

En ökning av antalet prövningar får konsekvenser för de sökande såväl som myndigheterna. Vid en implementering av IED och Ramdirektivet för vatten bör hänsyn tas till att detta ställer stora krav på myndigheterna. Som tidigare nämnts så innebär omprövningar extra tryck på myndigheterna då det kan saknas incitament hos de sökande. Om omprövningarna dessutom prioriteras så kommer ledtiderna för andra typer av mål och ärenden att öka. Alltså, myndigheterna står inför en utmaning som innebär att acceptera längre ledtider, genomföra omfattande effektivisering (om möjligt) eller att tillsätta fler resurser. Flera av de som intervjuats pekar på att det innebär en risk att tappa investeringar till utlandet om det tar alltför lång tid för de sökande att få tillstånd samt att politiska ambitioner kan bli lidande om hanteringen av tillstånd drar ut på tiden.

I intervjuerna med de sökande har frågan ställs huruvida processen påverkar dem. Det som kan konstateras är att huruvida processen påverkar viljan att söka tillstånd i framtiden ser olika ut för olika aktörer. Vissa beskriver processen som en nödvändighet medan andra beskriver att kraven på deras områden blir hårdare och hårdare vilket påverkar företaget negativt genom att det kräver tid och resurser. Citatet nedan från ett gruvprospekteringsbolag illustrerar detta:

"Ramdirektivet för vatten, gruvavfallsförordningen och lagar på EU-nivå påverkar oss. Dessa saker uppdateras alltid och kraven skärps så det påverkar oss. (...) Det kostar tid och energi och resurser"

Det är inte möjligt att urskönja en entydig linje i vår studie kring huruvida processen påverkar aktörernas vilja att söka tillstånd i framtiden. Det finns vissa som anger att processen absolut haft påverkan på deras vilja att ansöka i framtiden, men det finns också en grupp som anser att det inte påverkar eller som anger att även om det påverkar så har de inget val och därmed har det ingen påverkan. Att det finns en grupp som känner sig påverkade av processen och är tveksamheten kring att ansöka är naturligtvis oroväckande då det kan leda till att den sökande inte genomför investeringen. Citaten från ett traktortillverkningsbolag respektive en livsmedelstillverkare nedan illustrerar detta:

"Jag skulle aldrig startat en sådan här verksamhet om jag vetat vad det skulle innebära i processen"
"Vi vill gärna redan nu söka utökat tillstånd, men orkar liksom inte mer än på ett tag"

Citatet nedan från ett gruvprospekteringsbolag illustrerar uppfattningen att det inte påverkar:

”Vi vet att det är en jobbig process men vi känner oss inte hindrade”

Flera påpekar dock att deras vilja att ansöka ändå påverkas av handlägningsprocessen. En respondent lyfter fram att tidsaspekten kan göra att en ansökan är irrelevant när den väl beviljas. En annan beskriver att det är en kostsam process där länsstyrelsens egen kompetens kring de frågor som deras ansökan avsåg inte var tillräcklig.

4.10 Slutsatser – utvecklingen av antalet prövningar och resursbehov

Syftet med detta kapitel är att studera utvecklingen av antalet prövningar till följd av politiska initiativ och ambitioner och att se vilka resurser som kommer att krävas framöver för att hantera utvecklingen. Denna uppskattning är behäftad med stor osäkerhet och flera experter som Ramböll har varit i kontakt med bedömer det som komplext att ge sig i kast med en uppskattning och kvantifiering. Således bör resultaten av analysen betraktas som indikativa:

- ❖ Antalet prövningar kommer sannolikt att öka till följd av införandet av IED och Ramdirektivet för vatten och även troligtvis till följd av konjunkturutvecklingen. Förändringarna innebär ökade resursbehov hos myndigheterna såväl som för de sökande. Omprövningarna som följer av direktiven kan dessutom vara än mer resurskrävande för myndigheterna eftersom de sökande kan sakna incitament för att driva processen framåt. I alla beräkningar har en försiktighetsprincip använts varför utvecklingen av resursbehovet och antalet prövningar troligtvis är något underskattat
- ❖ Ett ökat antal prövningar innebär ett ökat resursbehov hos myndigheterna alternativt att längre ledtider accepteras eller att myndigheterna effektiviseras. Redan idag upplever en grupp sökande frustration kring ledtiderna och är tveksamma inför att gå in i en prövningsprocess igen. En ännu längre ledtid innebär en risk att vissa sökande tvekar inför att genomföra en investering som kräver miljötillstånd.
- ❖ Det råder osäkerhet kring sambandet mellan antalet ansökningar och konjunkturen varför alla beräkningar görs inklusive och exklusive påverkan från BNP-utvecklingen. Om konjunkturutvecklingen inkluderas i prognoserna (utvecklingen av antalet ansökningar i procent antas vara den samma som tillväxten i procent) utgör denna den enskilt största påverkansfaktorn. Utfallet blir en ökning med cirka 520 prövningar år 2034 i förhållande till idag
- ❖ På vilket sätt IED inkluderas i Sverige har stor påverkan på antalet prövningar som genereras av detta (mellan 35 och 140 stycken årligen enligt prognoserna). I dagsläget vet vi inte hur implementeringen kommer att se ut
- ❖ Klimatambitionen kommer enligt analysen att leda till en marginell ökning av antalet prövningar
- ❖ För Ramdirektivet för vatten råder stor osäkerhet gällande hur detta kommer att påverka antalet prövningar och vilka verksamheter som faktiskt kommer att påverkas. Enligt en blygsam uppskattning leder införandet till en ökning av främst omprövningar med mellan 145 och 175 stycken över åren 2012-2027 (antalet vattenmål i dagsläget är cirka 150 per år)
- ❖ Fyra scenarier har beräknats för att uppskatta påverkan på antalet prövningar baserat på hög och låg påverkan av IED och Ramdirektivet för vatten. Var och ett av dessa scenarier har uppskattats med och utan påverkan från BNP-utvecklingen. Skillnaden mellan antalet fullständiga prövningar idag och antalet fullständiga prövningar och omprövningar år 2034 enligt prognoserna som inkluderar BNP är 75-90 procent. Motsvarande spann för 2014 är 25-40 procent. I scenarierna utan BNP ligger 2014 högre än 2034 års nivå då prövningar till följd av Ramdirektivet för vatten senast ska vara färdiga 2027. I dessa scenarier ligger ökningen 2034 i spannet 5-20 procent medan ökningen till 2014 ligger mellan 25 och 40 procent beroende på högsta och lägsta scenario
- ❖ Då det är antalet prövningar som driver resursbehovet utgör BNP även den viktigaste orsaken bakom resursbehovsökningarna i samtliga scenarier. Bortsett från år 2011 står BNP

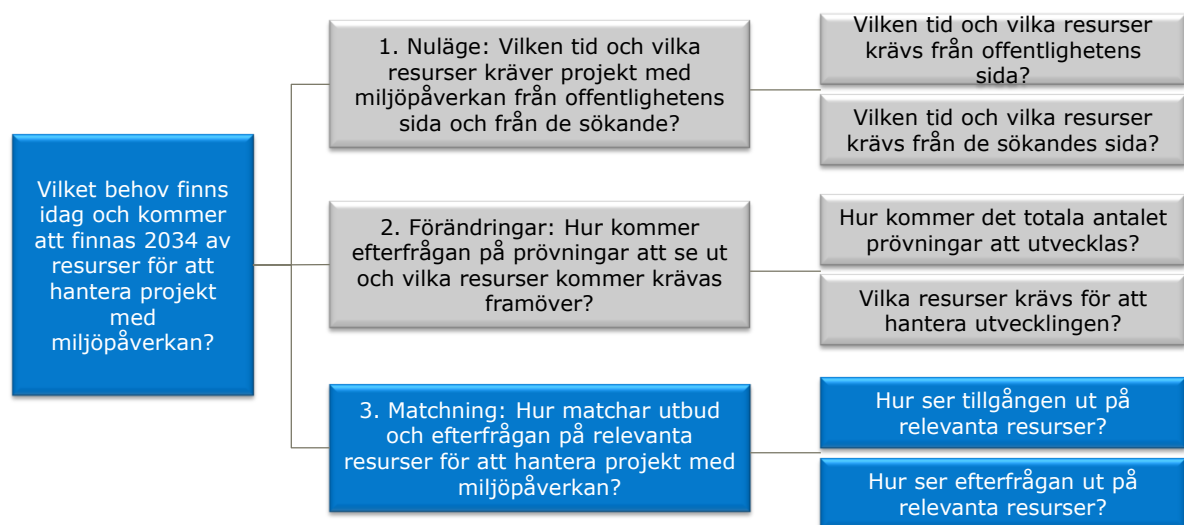
bakom mellan 50 och 88 procent av ökningen av resursbehov i scenario ett där påverkan från direktiven är som högst. Motsvarande andelar för scenario fyra där påverkan från direktiven är som lägst är mellan 55 och 96 procent. Andelen av resursbehovsökningen som den generella BNP-utvecklingen står bakom är stigande över tid vilket beror på att ökningen till följd av BNP är exponentiell samtidigt som ökningarna till följd av de nya direktiven sker stegvis och påverkas inte av antalet ärenden/mål året innan. Den stegvisa ökningen är en förenkling av verkligheten då ingen i dagsläget vet när effekterna av de olika direktiven kommer att hamna i tid – sannolikt kommer inte inströmningen av ärenden/mål att vara jämnt utspridd över prognosperioden

- ❖ Den totala ökningen i resursbehov till år 2034 är cirka 320 effektiva årsarbetskrafter i scenario fyra (det lägsta scenariot) och drygt 350 i scenario ett (det högsta scenariot). Utan BNP-påverkan (år 2014) är ökning i resursbehov mellan 32 och 67 årsarbetskrafter

5. TILLGÅNG OCH EFTERFRÅGAN PÅ RESURSER

Syftet med detta kapitel är att undersöka hur efterfrågan och utbud av relevanta resurser för genomförandet av projekt med miljöpåverkan kommer se ut i framtiden (fråga tre i figuren nedan). Utgångspunkten för diskussionen är den identifiering av nyckelkompetenser som gjorts i samband med att resursbehovet hos länsstyrelserna, MPD:erna, mark- och miljödomstolarna och de sökande har kartlagts. Prognoserna bygger på de ovan (se kapitel tre) uppskattade resurserna för hantering av miljötillståndsärenden. Inledningsvis uppskattas resursbehovet per aktör; länsstyrelse, MPD, mark- och miljödomstol och mark- och miljööverdomstol. Därefter sätts de uppskattade framtida resursbehoven hos aktörerna i relation till det utbud och den efterfrågan av relevanta resurser som förväntas finnas i Sverige generellt i framtiden. Det bör betonas att 2034 ligger långt fram i tiden och att analysen bör betraktas som ett diskussionsunderlag snarare än en exakt prognos.

Figur 66. Tredje frågeställningen

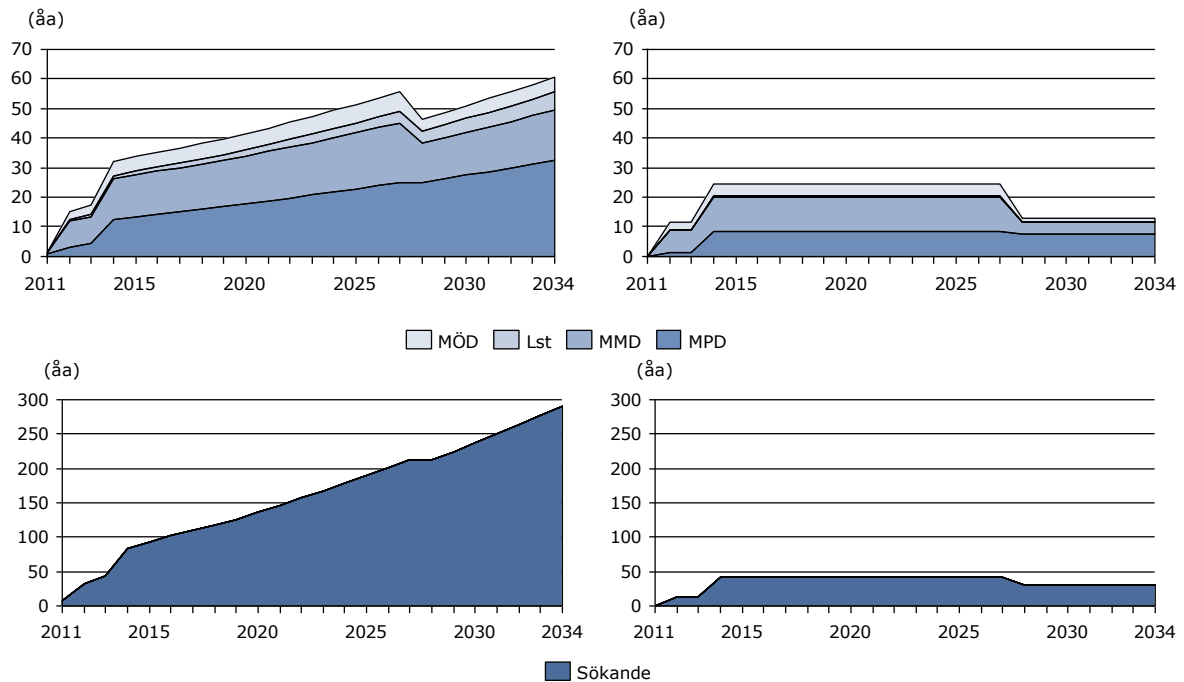


5.1 Prognos för resursbehovet i olika scenarier

I detta avsnitt redovisas prognoserna för hur mycket resursbehovet kommer öka i framtiden, i de fyra olika scenarierna som tidigare tagits fram (kapitel fyra). Scenarierna bygger på låg respektive hög påverkan av IED och Ramdirektivet för vatten. I tidigare avsnitt beskrevs ökningen utifrån vilka faktorer som driver det ökade behovet. I detta avsnitt fokuseras istället på hur ökningen i resursbehov ser ut fördelat på de olika parter som är involverade i processen – sökande och de olika offentliga aktörerna (samrådsmyndigheten och prövningsmyndigheterna).

I figurerna nedan visas prognoser för resursbehovet för olika aktörer i scenario ett, med och utan BNP-påverkan. I figurerna som följer visas motsvarande prognoser för de ytterligare tre scenarierna.

Figur 67. Ytterligare resursbehov för myndigheter och sökande i scenario 1. Övre: Myndigheter, inkl. och exkl. BNP-påverkan. Undre: Sökande, inkl. och exkl. BNP-påverkan (effektiva årsarbetskrafter)



I figuren framgår, vilket också har konstaterats ovan, att BNP är den faktor som har störst påverkan på det framtida resursbehovet – det är stor skillnad i det framtida resursbehovet om påverkan från BNP inkluderas (figurerna till vänster) eller inte inkluderas (figurerna till höger). Detta gäller för samtliga scenarier och skillnaderna blir större i de senare scenarierna då dessa inkluderar låg istället för hög påverkan från IED och Ramdirektivet för vatten.

Det ytterligare resursbehovet hos myndigheterna är som högst 61 årsarbetskrafter med BNP-påverkan, vilket inträffar år 2034. Ökningen motsvarar i genomsnitt 36 procent av kapaciteten vid myndigheterna idag⁴³ (49 procent för MPD, 28 procent för mark- och miljödomstolarna och 19 procent för mark- och miljööverdomstolen). Utan BNP-påverkan blir ökningen i resursbehovet som högst 24 årsarbetskrafter, vilket inträffar tidigast redan 2014 och behovet förblir detsamma fram till 2027. Detta innebär ett åtta procent högre resursbehov än dagens kapacitet (11 procent för MPD, sju procent för mark- och miljödomstolarna och fem procent för mark- och miljööverdomstolen).

Det är viktigt att notera att förändringarna i resursbehov som prognostiserats endast avser vissa typer av ärenden/mål (fullständiga prövningar, ändringstillstånd och omprövningar) och avseende de andra typer av ärenden/mål som prövningsmyndigheterna också hanterar har antagandet gjorts att inströmningen är konstant under prognosperioden. Detta innebär sannolikt en underskattning av den procentuella ökningen av resursbehoven då det är rimligt att anta att även övriga typer av ärenden/mål kommer att öka i antal då antalet tillståndsansökningar och omprövningar ökar. Prognos för inströmningen av övriga ärenden har emellertid inte omfattats av denna studie. Detta antagande gäller för samtliga relativa uppskattningar av ökningen i resursbehov som beskrivs nedan. Antagandet förklarar också varför de procentuella ökningarna av antalet tillståndsansökningar och omprövningar, som presenterades i kapitel fyra, blir betydligt högre än de procentuella ökningarna av myndigheternas resursbehov.

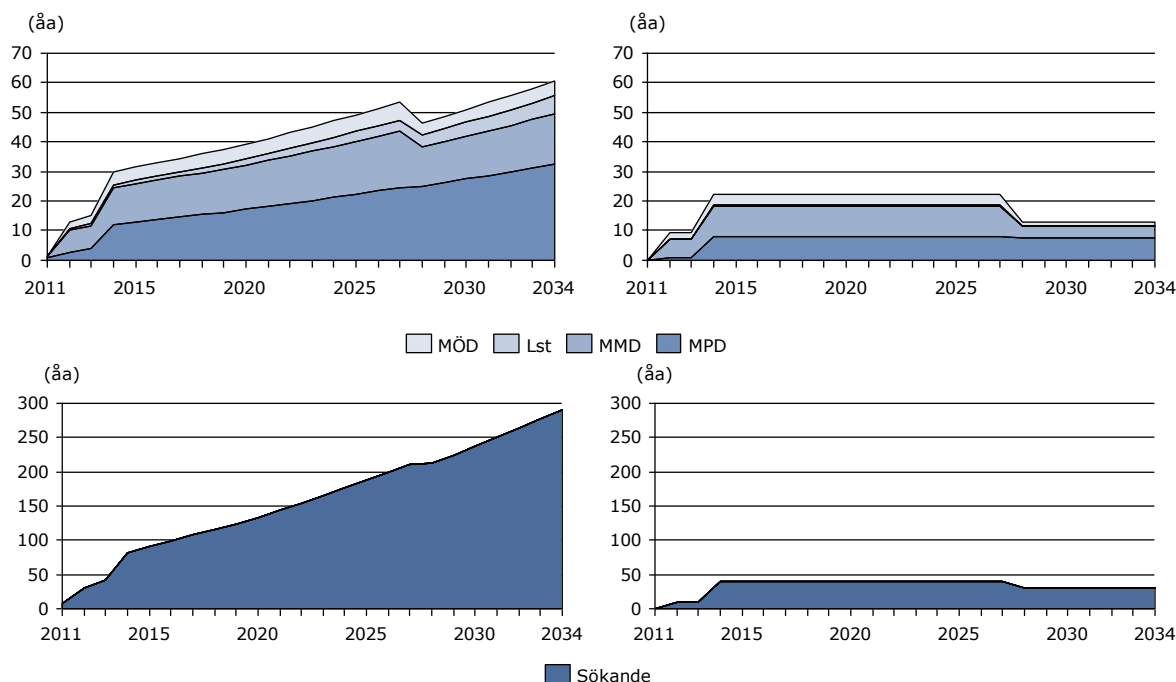
Av figurerna ovan framgår att det är sökande som står för majoriteten av resursanvändandet i projekten, mätt i effektiva årsarbetskrafter (notera de olika skalorna för myndigheterna och sökande). Det bör även påpekas att detta gäller trots att resursanvändandet i genomförandefasen,

⁴³ Kapaciteten idag mäts som genomsnittet av kapaciteten 2007-2009 för MPD och 2007-2008 för mark- och miljödomstolarna och mark- och miljööverdomstolen. Resurser vid länsstyrelserna (handläggarnas arbete i samrådsfasen) inkluderas inte i dessa beräkningar då inte tillförlitlig data finns tillgänglig.

då endast sökande är involverad, inte är inkluderad. Detta förhållande är det samma för samtliga scenarier. Detta bör sättas i relation till antalet verksamheter som berörs av IED och Ramdirektivet för vatten (se kapitel fyra) och resursbehovet per ansökan (se kapitel tre). Då blir det tydligt att det är relativt få verksamheter som berörs men att det blir väldigt betungande för de verksamheter där en ny prövning är aktuell.

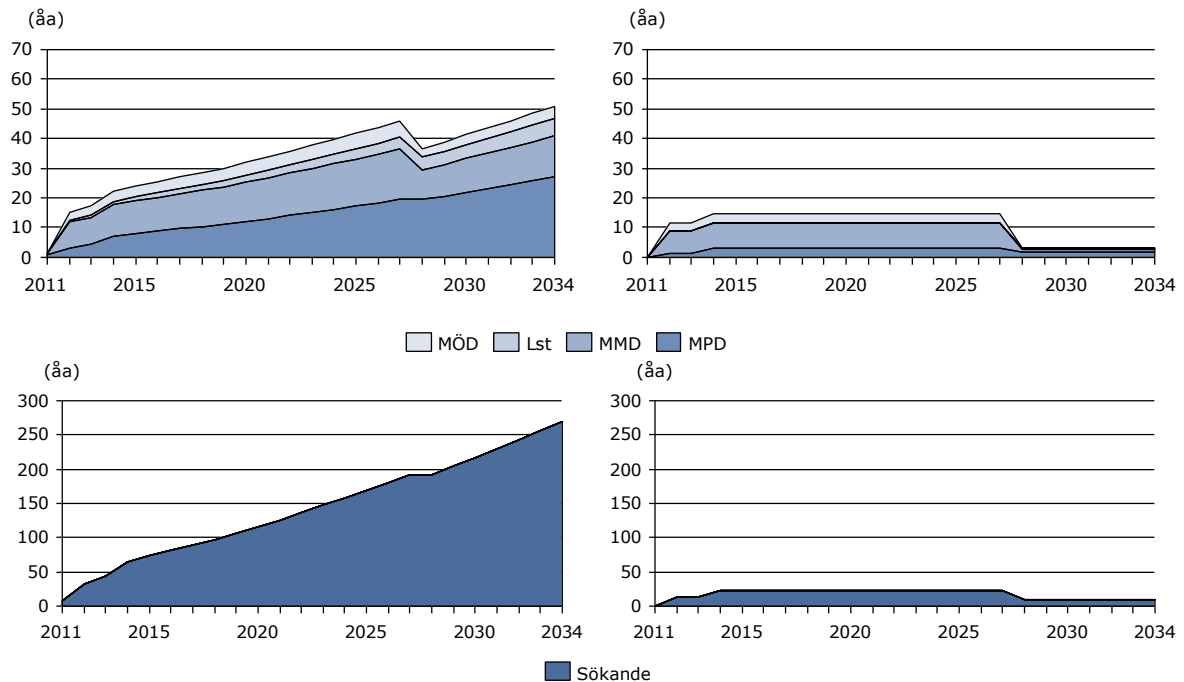
Det ytterligare resursbehovet som krävs för sökande är som högst 290 årsarbetskrafter då BNP-påverkan inkluderas, och inträffar år 2034. Ökningen är som högst 43 årsarbetskrafter då BNP-påverkan inte inkluderas, vilket gäller mellan åren 2014 och 2027. Då resursbehovet per ytterligare ansökan är större för sökandesidan kan vi se ännu större relativa skillnader mellan prognoserna som inkluderar och de som exkluderar BNP-påverkan.

Figur 68. Ytterligare resursbehov för myndigheter och sökande i scenario 2. Övre: Myndigheter, inkl. och exkl. BNP-påverkan. Undre: Sökande, inkl. och exkl. BNP-påverkan (effektiva årsarbetskrafter)



I det andra scenariot, som visas i figurerna ovan, ser vi liknande mönster som i scenario ett och skillnaden i framtida resursbehov mellan scenariorna är mycket liten. I detta scenario antas låg påverkan från Ramdirektivet för vatten medan hög påverkan antogs i det första scenariot. Detta får till följd att i scenario två prognostiseras fem årsarbetskrafter mindre för samtliga parter mellan åren 2012 och 2027, två årsarbetskrafter för myndigheterna och tre årsarbetskrafter för sökande. Detta gäller oavsett om BNP-påverkan inkluderas eller inte. Effekten av låg påverkan istället för hög påverkan av Ramdirektivet för vatten är således liten och det ökade behovet i procent i förhållande till dagens kapacitet är i stort sett identiskt med det för scenario ett.

Figur 69. Ytterligare resursbehov för myndigheter och sökande i scenario 3. Övre: Myndigheter, inkl. och exkl. BNP-påverkan. Undre: Sökande, inkl. och exkl. BNP-påverkan (effektiva årsarbetskrafter)

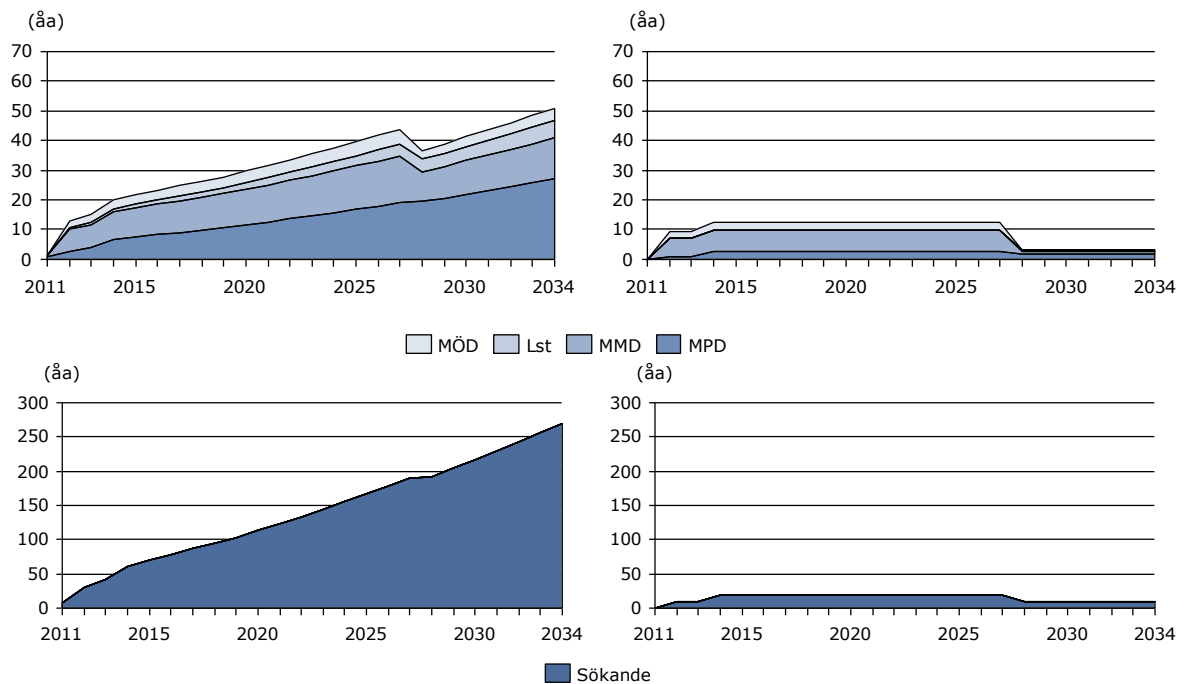


I scenario tre antas istället det omvända förhållandet – låg påverkan från IED och hög påverkan från Ramdirektivet för vatten, vilket innebär en något större skillnad mot det första scenariot. Det ytterligare resursbehovet som krävs hos myndigheterna i scenario tre är som högst 51 årsarbetskrafter med BNP-påverkan, vilket inträffar år 2034, sista året för prognosperioden. Detta motsvarar cirka tio årsarbetskrafter färre än i scenario ett. Ökningen motsvarar i genomsnitt 29 procent av kapaciteten vid myndigheterna idag (41 procent för MPD, 23 procent för mark- och miljödomstolarna och 15 procent för mark- och miljööverdomstolen).

Utan BNP-påverkan blir ökningen i resursbehovet som högst 15 årsarbetskrafter, vilket inträffar tidigast redan 2014 och behovet förblir detsamma fram till 2027. Detta är cirka nio årsarbetskrafter färre i jämförelse med scenario ett och innebär ett cirka nio procent högre resursbehov i jämförelse med dagens kapacitet hos myndigheterna (fem procent för MPD och 14 procent för mark- och miljödomstolen och 11 procent mark- och miljööverdomstolen).

Det ytterligare resursbehovet som krävs hos sökande är som högst 269 årsarbetskrafter då BNP-påverkan inkluderas, och inträffar år 2034. Ökningen är som högst 22 årsarbetskrafter då BNP-påverkan inte inkluderas, vilket gäller mellan åren 2014 och 2027.

Figur 70. Ytterligare resursbehov för myndigheter och sökande i scenario 4. Övre: Myndigheter, inkl. och exkl. BNP-påverkan. Undre: Sökande, inkl. och exkl. BNP-påverkan (effektiva årsarbetskrafter)



I scenario fyra skattas påverkan från IED och Ramdirektivet för vatten som lägst – låg påverkan från båda. Skillnaden mot scenario tre är således endast att påverkan från Ramdirektivet för vatten antas vara låg istället för hög, vilket, som vi såg i jämförelsen mellan scenario ett och två, innebär en mycket liten skillnad. I jämförelse med scenario tre så innebär det att i scenario fyra så uppskattas det framtida behovet av resurser för åren 2012-2017 vara fem årsarbetskrafter lägre för myndigheterna och sökande tillsammans.

Som konstaterades ovan är det de sökande som står för en majoritet av det ytterligare resursbehovet i samtliga scenarier. De sökande står för 68-84 procent av resurserna som enligt uppskattningarna krävs för att hantera ytterligare ansökningar i framtiden, för de fyra scenarierna som inkluderar BNP-påverkan. Om scenarierna analyseras utan BNP-påverkan är de sökandes andel av de totala ytterligare resursbehoven 58-75 procent.

Sammantaget kan det konstateras att enligt prognoserna som inkluderar BNP-påverkan uppskattas det totala ytterligare resursbehovet till som mest 269-290 årsarbetskrafter för sökande och 51-61 årsarbetskrafter för myndigheterna, vilket innebär ett 29-36 procent högre resursbehov i jämförelse med dagens kapacitet hos myndigheterna. I prognoserna som inte räknar in påverkan från den generella BNP-utvecklingen uppskattas det ytterliga resursbehovet till som högst 20-43 årsarbetskrafter för sökande och 12-24 årsarbetskrafter för myndigheterna (åtta till 16 procent högre än dagens kapacitet). Skillnaden mellan de olika scenarierna är mycket liten i jämförelse med skillnaden mellan prognoserna som inkluderar och inte inkluderar BNP-påverkan. Som tidigare nämnts är det viktigt att notera att förändringarna i resursbehov som prognostiserats avser endast vissa typer av ärenden/mål (fullständiga prövningar, ändringstillstånd och omprövningar) och avseende de andra typer av ärenden/mål som dessa myndigheter också hanterar har antagandet gjorts att inströmningen är konstant under prognosperioden. Då det är rimligt att anta att även andra ärenden och mål kommer att öka antal är det sannolikt en underskattning av den procentuella ökningen.

5.2 Identifiering av nyckelkompetenser hos myndigheterna

Av myndigheternas tidrapportering framgår vilka tjänster som finns på respektive myndighet och i hur stor utsträckning dessa är inblandade i prövningsprocesserna, det vill säga hur det totala resursanvändandet vid dessa myndigheter fördelas på tjänsterna som är inblandade. De olika tjänsterna vid myndigheterna samt deras utbildningskrav på respektive tjänst har även kartlagts och verifierats genom intervjuer med myndigheterna.

5.2.1 MPD och länsstyrelsen

Hos länsstyrelsernas MPD:er finns följande personalkategorier: Handläggare, sakkunnig, ordförande och administration. Utbildningskraven för handläggare är en naturvetenskaplig eller teknisk eftergymnasial utbildning. Vanliga områden som denna utbildning är inom är geologi, hydrologi, kemi, biologi, fysik och miljövetenskap. Avseende nivån är det både högskoleingenjörer och civilingenjörer som kan inneha tjänsten som handläggare.

Ordförande i MPD utses av Regeringen på tre år i taget, efter förslag från Landshövdingen. Kraven på ordförande är juristexamen och tidigare erfarenhet som domare. Ordföranden ska även ha särskild erfarenhet av miljöfrågor och områden som är relevanta för miljötillståndsärenden. De sakkunniga (miljösakkunniga) utses av länsstyrelsen i samråd med ordföranden. Vanligtvis har dessa valts ut bland de tjänstgörande handläggarna – erfarenhet inom området prioriteras. Det är inte ovanligt att samma personer har en kombinerad tjänst som sakkunnig och handläggare. Kraven för de sakkunniga är de samma som kraven för handläggare förutom att mer erfarenhet av frågor som rör skydd för människors hälsa och miljö krävs. När det gäller administratörer vid MPD anges inga särskilda utbildningskrav men gymnasieutbildning och relevant erfarenhet prioriteras.

Sammantaget står handläggarna för en majoritet av resursanvändandet under prövningsprocessen, i genomsnitt cirka 72 procent. Sakkunniga står för den näst största andelen, cirka 15 procent, ordförande för nio procent och fyra procent av de totala resurserna som krävs för prövningsprocessen används till administration.

I resursprognoserna ovan har länsstyrelsen tagits med separat. Detta är för att särskilja de resurser som krävs från myndigheternas sida för samråd. Det är dock samma handläggartjänst som är inblandad i samråden (länsstyrelsen) som i prövningsprocessen (MPD). Handläggare är den enda tjänsten hos länsstyrelsen enligt den kategorisering som gjorts här. Ibland hänförs handläggarnas totala resurser till länsstyrelsen och inte MPD; så har vi emellertid inte valt att kategorisera resurserna här. Handläggarresurser som går till samråd kategoriseras alltså under länsstyrelsen och handläggarresurser som går till prövningsprocessen kategoriseras under MPD.

5.2.2 Mark- och miljödomstolarna och mark- och miljööverdomstolen

Strukturen för personalkategorierna vid mark- och miljödomstolarna och mark- och miljööverdomstolen är något mer komplex och definitionerna har förändrats under de senaste åren. Tjänsterna och dess utbildningskrav är dock mycket lika MPD:ernas.

Vid mark- och miljödomstolarna och mark- och miljööverdomstolen, är de viktigaste personalkategorierna som är inblandade i prövningsprocessen: tekniskt råd, rådmän, beredningsjurist och administrativ personal. Utbildningskraven på rådmän (eller domare) är egentligen bara juristexamen men det är vanligt att domare har arbetat som notarie och genomgått en särskilt domarutbildning. De tekniska råden är de miljösakkunniga vid domstolarna och utbildningskraven på dessa är dem samma som för miljösakkunniga vid MPD, det vill säga naturvetenskaplig eller teknisk eftergymnasial utbildning och erfarenhet av miljöfrågor och hälsoskydd. Utbildningskravet för beredningsjurister är juristutbildning och några års relevant yrkeserfarenhet prioriteras. Vid mark- och miljödomstolarna arbetar beredningsjuristerna vanligtvis främst med överklagade mål. Liksom för MPD definieras inte utbildningskraven för de administrativa tjänsterna men att gymnasieutbildning och relevant erfarenhet prioriteras.

I prövningsprocessen vid mark- och miljödomstolen står tekniska råden och rådmännen tillsammans i genomsnitt för drygt hälften av det totala resursanvändandet, 25 respektive 27 procent. Beredningsjuristerna står för 16 procent och 28 procent går till administration. Den största skillnaden för mark- och miljööverdomstolen är att en betydligt mindre andel av resurserna går till tekniska råd, 14 procent i mark- och miljödomstolarna mot 25 procent i mark- och miljööverdomstolarna.

Utöver de ovan nämnda personalkategorierna finns även fiskal (assessor på hovrätten) och notarie. Vid mark- och miljödomstolarna står dessa för endast en respektive tre procent av resursanvändandet. Vid mark- och miljööverdomstolen är motsvarande andelar 14 och 0 procent för fiskal

respektive notarie. Utbildningskravet för både fiskal och notarie är juristutbildning. Fiskal är en domare under utbildning vilket innebär att kraven på dessa är dem samma som för rådmännen förutom den färdigställda domarutbildningen. Notarier är nyligen utbildade jurister.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är juristutbildning och någon typ av naturvetenskaplig eller teknisk eftergymnasial utbildning som är de vanligaste utbildningskraven för tjänsterna hos myndigheterna. Knappt hälften av resurserna vid mark- och miljödomstolen, 47 procent, kräver juristutbildning. Motsvarande andel vid mark- och miljööverdomstolen är 55 procent men bara nio procent vid MPD (ordförande är den enda tjänsten som kräver juristutbildning). En stor majoritet av resurserna vid MPD, 87 procent, kräver eftergymnasial naturvetenskaplig utbildning. Vid mark- och miljööverdomstolen är denna andel 25 procent och 14 procent vid mark- och miljööverdomstolen (tekniska råden är de enda som kräver eftergymnasial naturvetenskaplig utbildning).

5.3 Identifiering av nyckelkompetenser hos de sökande

En viktig yrkesgrupp hos sökande är miljöchefer som ofta spelar en central roll i arbetet med ansökan. Det finns en stor bredd inom gruppen miljöchefer vilket ofta styrs av hur företag väljer att definiera rollen. Inom vissa verksamheter så har miljöchefens roll definierats i relation till hållbarhet vilket då ofta innebär att de har någon typ av miljöbakgrund och naturvetenskaplig utbildning. Inom andra verksamheter har företagen breddat miljöchefens ansvar åt socialt ansvar och då riktas mer fokus till leverantörskedjan vilket då ställer krav på ekonomisk bakgrund. Det varierar således beroende på de sökandes intresse och kunskap⁴⁴.

I rapporten *Miljöchefen NMC-enkäten 2010* sammanställs en översikt över organisationens medlemmars bakgrund. Organisationen har 266 medlemmar, varav 76 procent tillhör näringslivet, 15 procent består av miljöchefer från stat, kommun och landsting och nio procent övriga (bland annat konsulter). Majoriteten av medlemmarna är miljö- eller hållbarhetschefer på koncern- eller företagsnivå. Mer än tre fjärdedelar av de som besvarat den enkät som ligger till grund för rapporten har chefsbefattningar på koncern- eller företagsnivå. Bland medlemmarna har 82 procent en akademisk examen och bland dessa har 49 procent en naturvetenskaplig examen, 29 procent är utbildade civilingenjörer, 12 procent har examen inom humaniora/samhällsvetenskap och tio procent är utbildade civilekonomer⁴⁵.

Det har framkommit att IED kan få en viss påverkan på vilken typ av kompetens som efterfrågas av miljöchefen framöver genom att det ställer ökade krav på naturvetenskapligt kunnande. Det är dock svårt att avgöra om detta kommer påverka arbetet för en anställd miljöchef eller om företagen i större utsträckning kommer lägga ut uppdraget på externa konsulter⁴⁶. Andelen konsulter som är involverade i olika faser varierar mellan processtegen men också för A-, B- och vattenverksamheter. Det är dock tydligt att en stor andel av arbetet utförs av externa konsulter. I förstudiearbetet och samrådet går mellan cirka 20 och 40 procent i genomsnitt till konsulttjänster. För ansökan inklusive MKB ligger andelen på 50-60 procent samt i kompletteringsarbetet ligger denna andel på cirka 40-50 procent⁴⁷. Själva genomförandet är svårare att uppskatta då det varierar kraftigt beroende på vad de sökande har ansökt om och ligger ofta ute på entreprenad. Framförallt efterfrågas juridisk kompetens och miljökompetens i form av ingenjörer samt mycket specifik sakkompetens på områden såsom luft och vatten, avfall, buller, gruvor och geologi. Tydligt är att någon form av miljökompetens är central.

I intervjuerna med sökande har respondenterna fått uttala sig om huruvida de har brist på resurser idag samt om de kan uppskatta huruvida de kommer ha brist på resurser i framtiden. De har även fått ange vilken typ av resurser detta i så fall avser. Flera anger att de idag har brist på resurser, framförallt högt utbildade personer inom gruvnäring, bergsingenjörer, geologer, lantmätare samt personer med juridisk kompetens för att exempelvis skriva ansökningar. Flera respondenter

⁴⁴ Avstämning per telefon med Mats Lindén vid Näringslivets miljöchefer

⁴⁵ <http://www.nmc.a.se/assets/files/NMC-Enkat/Miljuchefen-NMC-enkaten-2010.pdf>

⁴⁶ Avstämning per telefon med Mats Lindén vid Näringslivets miljöchefer

⁴⁷ Motsvarande siffra i mätning av administrativa kostnader, är 50-70 procent för MKB och komplettering, Tillväxtverkets databas, MALIN

uppgger även att de tror att det kommer råda brist på resurser i framtiden. Exempel på kompetenser som respondenterna bedömer att det kommer finnas brist på i framtiden är personer med erfarenhet kring kross, juridisk kompetens generellt och spetsjuridisk kompetens såsom kompetens inom vattenrätt.

Sammanfattningsvis är bilden att, precis som för myndigheterna, kommer behovet av kompetenser återfinnas inom naturvetenskapen och juridiken, med fokus på miljörätt och miljöfrågor.

5.4 Utbud och efterfrågan på relevanta resurser till och med år 2034

I detta avsnitt beskrivs de prognoser Statistiska centralbyrån (SCB) tagit fram 2008⁴⁸ av utbudet och efterfrågan av olika utbildningsgrupper till och med år 2030 (2034 antas utbud och efterfrågan vara den samma som 2030), vilka i denna sammanställning har kompletterats med andra rapporter kring utbud och efterfrågan på kompetenser. Det är främst SCB:s prognoser som används i denna del för att identifiera potentiella underskott och överskott av de relevanta utbildningsgrupperna för genomförandet av projekt med miljöpåverkan, både hos sökande och hos myndigheterna. Även beräkningssätt och viktiga antaganden som gjorts beskrivs och några kvalitativa avvägningar som är nyttiga att ha i åtanke då prognoserna analyseras:

- I prognoser som SCB gjort av det framtida utbudet av personer med olika utbildningsbakgrund fram till och med 2030 har ett antal antaganden gjorts i beräkningarna. Prognosen utgår från uppgifter om befolkningens utbildningsstruktur år 2007 (då prognoserna gjordes) och SCB:s befolkningsprognoser från samma år. Några av de viktigaste antagandena som gjorts är att i stort sett alla ungdomar antas börja gymnasieskolan och fördelningen på olika inriktningar antas förbli densamma som genomsnittet under 2005-2007. Vad gäller andelen som fullföljer sin utbildning antas även denna vara konstant. Antalet nybörjare i högskolan antas förbli detsamma som under läsåret 2006/07 vad gäller de generella utbildningarna (det vill säga inte yrkesutbildningar)
- Prognoserna av den framtida efterfrågan på olika utbildningsgrupper tar sin utgångspunkt i SCB:s befolknings- och sysselsättningsprognoser samt en bedömning av den framtida ekonomiska utvecklingen i Sverige. Utifrån denna data görs uppskattningar av den totala efterfrågan på arbetskraft inom olika näringsgrenar. I varje näringsgren görs sedan antaganden om yrkesstruktur och sedan utbildningskraven per yrke

Metodvalen i dessa beräkningssteg utgör också de faktorer som har som störst påverkan på utfallen av prognoserna. Den första är alltså den totala sysselsättningsutvecklingen, det vill säga hur många personer som är förvärvsarbetande totalt, som en andel av olika åldersgrupper av befolkningen. Den andra är fördelningen av de förvärvsarbetande på olika näringsgrenar (48 olika näringsgrenar används). Den tredje är de förvärvsarbetandes fördelning på olika yrkeskategorier och den fjärde och sista kritiska faktorn är alltså utbildningskraven per yrke. SCB diskuterar även hur eventuella förändringar inom gymnasieskolan kan komma att påverka utbudet. Gymnasieutredningen har lagt fram ett förslag som innebär en renodling av utbildningsprogrammen; antingen blir de yrkesförberedande eller högskoleförberedande och i de yrkesförberedande programmen ska det finnas en tydligare betoning av karaktärsämnen. De prognoser som SCB lämnat ifrån sig utgår ifrån att gymnasieskolan kommer att fortsätta se ut som den gör idag under hela prognosperioden.

SCB konstaterar också att det inte finns ett lika tydligt samband mellan hur många personer som börjar högskolan och befolkningsutvecklingen i jämförelse med sambandet mellan hur många som börjar gymnasiet och befolkningsutvecklingen (nästan alla personer börjar gymnasiet). Antalet nybörjare på högskolan kan alltså inte förklaras speciellt bra med den demografiska utvecklingen. De många kortsiktiga variationerna som registrerats påverkas snarare av förändringar inom utbildningsväsendet (till exempel att antal högskoleplatser skulle öka) och på arbetsmarknaden (under perioder av hög arbetslöshet är det fler som väljer att söka sig till högskolorna).

⁴⁸ SCB, Trender och prognoser om utbildning och arbetsmarknad, 2008;
http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo____259923.aspx?PublObjId=8715

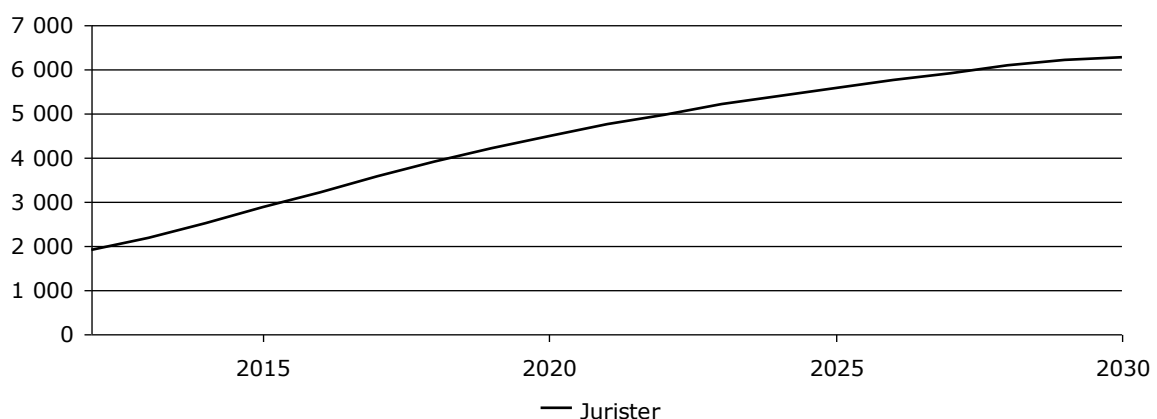
SCB konstaterar i rapporten *Trender och prognoser 2008*⁴⁹ (hädanefter SCB-rapporten) att utbildningsnivån fortsätter att stiga stadigt i Sverige. År 2030 uppskattas andelen av befolkningen i åldern 20-64 år med någon eftergymnasial utbildning vara 44 procent, vilket kan jämföras med 35 procent 2008. I rapporten konstateras att det skett en radikal ökning sedan 1990 då motsvarande andel var 22 procent. Detta innebär en förändring från 22 procent 1990 till 44 procent år 2030, enligt SCB:s prognos. Det innebär att om den trend som funnits under de senaste tre decennierna fortsätter kommer andelen av befolkningen mellan 20 och 64 år som har en eftergymnasial utbildning att ha fördubblats mellan åren 1990 och 2030.

De utbildningsgrupper som identifierats ovan som de mest relevanta för projekt med miljöpåverkan är jurister och personer med naturvetenskaplig och teknisk eftergymnasial bakgrund (vanligtvis högskoleingenjörer, civilingenjörer samt personer med naturvetenskapliga utbildningar). Även andra kategorier såsom ekonomer är av intresse. Nedan presenteras SCB:s prognoser för dessa utbildningsgrupper kombinerat med andra prognoser över utbud och efterfrågan av relevanta resurser.

5.4.1 Utbud och efterfrågan på jurister och ekonomer

Jurister efterfrågas både av de sökande och av myndigheterna. Jurister utbildas vid flera lärosäten i Sverige och det finns flera olika inriktningar på utbildningen. Utbildningarna kan antingen leda till en yrkesexamen (jur. kand.) eller till en generell examen – merparten av juristerna har en yrkesexamen. Enligt SCB-rapporten visar en trend att andelen kvinnor av de juristutbildade ökar – både av de som börjar på programmet och de som tar examen. Antalet nybörjare på program mot juristexamen var under 2005-2007 i genomsnitt 1500 personer per år, varav drygt hälften varit kvinnor.

Figur 71. Differens mellan utbud och efterfrågan av jurister 2012-2030 (antal personer)



Utbildningsgruppen jurister är relevant då en stor andel av de tjänster som finns vid myndigheterna och vissa tjänster hos de sökande kräver juristexamen. År 2007 fanns knappt 30 000 förvärvsarbetande personer med någon form av juristutbildning. Juristutbildningen har en tydlig yrkesinriktning och många yrken kräver juristexamen (exempelvis yrken inom domstolsväsendet) men trots det arbetar färre än hälften inom yrken som formellt kräver denna utbildning.

I SCB:s rapport konstateras att det föreligger en risk att det kommer finnas ett överskott på jurister i framtiden. Under prognosperioden som sträcker sig fram till 2030 beräknas visserligen efterfrågan på jurister öka men inte lika mycket som utbudet. Enligt SCB:s beräkningar kommer utbudet att öka med drygt 51 procent till år 2030 medan efterfrågan kommer öka med bara knappt 34 procent, vilket ger ett överskott på jurister motsvarande drygt 6 000 personer. Detta överskott utgör 16 procent av den prognostiserade efterfrågan på jurister år 2030 (cirka 39 000 personer). Som jämförelse kan motsvarande andel för andra utbildningsgrupper som det kommer finnas ett överskott på i framtiden enligt prognoserna nämnas. Det prognostiserade överskottet på ekonomer år 2030 som andel av efterfrågan är cirka 48 procent och motsvarande andel för

⁴⁹ SCB, *Trender och prognoser om utbildning och arbetsmarknad*, 2008;
http://www.scb.se/Pages/PublishingCalendarViewInfo____259923.aspx?PublObjId=8715

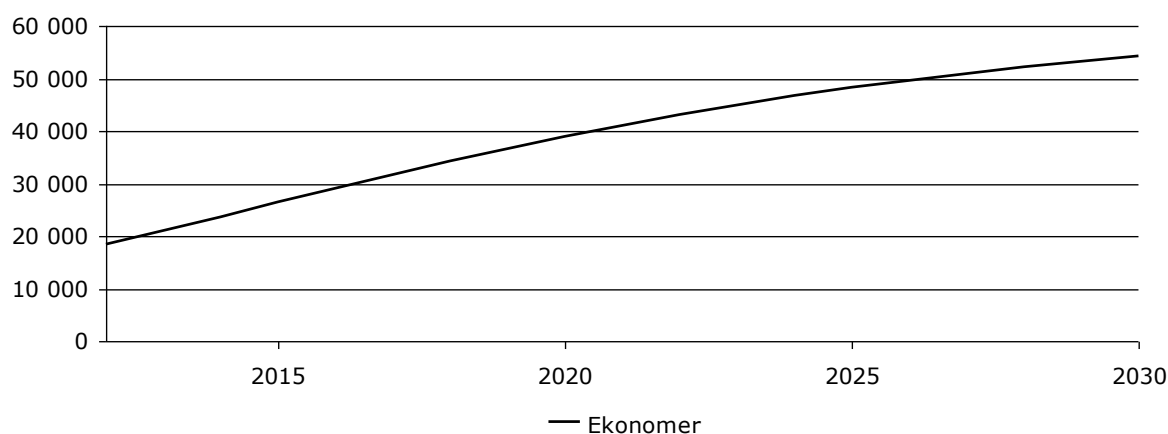
samhälls- och beteendevetare är 14 procent (mer information om utbildningsgruppen ekonomer finns nedan).

I Sacos rapport *Framtidsprognoser – Arbetsmarknaden för akademikeryrken år 2016*⁵⁰ (härefter Saco-rapporten) har en bedömning av balans mellan utbud och efterfrågan på nytutexaminerade och erfarna jurister år 2016 gjorts. I denna prognos framgår att det år 2016 kommer råda en balans i utbud och efterfrågan för nytutexaminerade jurister men att det kommer råda brist på erfarna jurister. Arbetsförmedlingens prognoser för jurister konstaterar att situationen för nytutexaminerade jurister är mer utmanande och att det fortsättningsvis kommer råda ett visst överskott på just denna grupp medan det snarare kommer vara ett underskott på erfarna jurister.⁵¹ På fem-tio års sikt är bedömningen att ett stort antal yrkesverksamma jurister kommer gå i pension samtidigt som att antalet personer som utbildar sig ökar. I Högskolverkets rapport *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden - Ett planeringsunderlag inför läsåret 2010/11*⁵² anges att rekryteringsbehovet av jurister kommer öka men att antalet nybörjare under senare år pekar på ett ökat överskott av jurister.

Den sammantagna bilden är att det i framtiden är liten risk för underskott på utbildningsgruppen jurister⁵³, vilket innebär att trots ökat behov vid myndigheterna och sökande kommer det inte finnas några hinder för att rekrytera ur denna utbildningsgrupp. Men som beskrivet ovan kan det finnas risk för underskott avseende jurister med längre erfarenhet. Det efterfrågas framförallt jurister med inriktning mot miljö rätt. Det finns i dagsläget ingen formell inriktning mot miljöjuridik, utan detta är valbara kurser. Huruvida det finns brist på jurister med miljöinriktning har således inte kunnat bedömas. Dock står det klart, att det kommer att finnas ett ökat behov av den typen av specialitet.

Utbildningsgruppen ekonomer är en stor och bred grupp som återfinns inom alla branscher och sektorer. Flertalet ekonomer arbetar inom privata företag och organisationer, cirka 80 procent. Framtidsutsikterna för ekonomer är intressanta då de efterfrågas av sökande, framförallt för miljöchefstjänsten (dock är det endast en mindre andel miljöchefer som har denna utbildning). Enligt SCB:s rapport konstateras att det redan idag finns ett överskott på ekonomer och intresset för utbildningen väntas vara fortsatt högt. Samtidigt som utbudet väntas växa i framtiden kommer även efterfrågan att göra det men inte i samma takt, vilket leder till överskott av personer med ekonomutbildning framöver.

Figur 72. Differens mellan utbud och efterfrågan 2012-2030 av ekonomer (antal personer)



⁵⁰ Saco, Framtidsutsikter Arbetsmarknaden för akademikeryrken år 2016, 2011
http://www.dik.se/sites/dik.se/files/attachments/framtidsutsikter_sluverson.pdf

⁵¹<http://www.arbetsformedlingen.se/4.1d0780de11e44162f348000584.html?url=1886496582%2FYrkesprognos.aspx&sv.url=12.1d0780de11e44162f348000589>

⁵² Högskoleverket, Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2010/11, 2010
<http://www.hsv.se/publikationer/varasenasterapporter/2010/hogskoleutbildningarnaocharbetsmarknadenettplaneringsunderlaginforlasaret201011.5.34631aea12719a002077ffe87.html>

⁵³ Domare är en vidareutbildning efter juristutbildning och notarietjänst

Överskottet väntas enligt prognosen att växa från cirka 18 000 personer år 2012 till 54 000 personer 2030. År 2030 motsvarar det 48 procent av det efterfrågade antalet personer inom denna utbildningsgrupp, vilket är en stor andel.

Det överskott som SCB identifierat i sin rapport bekräftas av Jusek i deras *rapport Arbetsmarknad för civilekonomer 2006*⁵⁴ där en framtidsprognos fram till 2011-2012 visar på ett överskott av ekonomer i relation till efterfrågan. Det som framförallt framhålls som orsaken till överskottet är framförallt examinationen av ekonomer som är mycket stor. Precis som SCB framhåller rapporten att efterfrågan på ekonomisk kompetens inte är låg, tvärtom så ökar den i takt med att högre krav ställs på ekonomifunktioner i företag och förvaltningar samtidigt som nya arbetstillfällen kommer skapas i expansiva branscher.

I Saco:s rapport har framtidsprognoser sammanställts genom att de tittat på relationen mellan utbud och efterfrågan för yrkesgrupper med akademisk utbildning. Saco:s bedömning är att det kommer råda balans på arbetsmarknaden fram till år 2016 för nyutexaminerade och erfarna civilekonomer. År 2012-2015 förväntas en tillfällig ökning av nyutexaminerade men denna ökning förväntas sedan avta som ett resultat av minskade ungdomskullar.

För den större gruppen samhällsvetare konstaterar Saco att det finns ett överskott på nyutexaminerade men efterfrågan kan öka till följd av pensionsavgångar.

5.4.2 Utbud och efterfrågan på naturvetenskapliga och tekniska utbildningsgrupper

Detta avsnitt behandlar naturvetenskapliga och tekniska eftergymnasiala utbildningar, som består av ett flertal undergrupper. Det är flera av tjänsterna i processerna kring projekt med miljöpåverkan som kräver någon form av dessa utbildningar - från handläggarna vid länsstyrelsernas MPD:er till företagets miljöchefer och av företagen anlitate konsulter. Det är emellertid sällan specificerat vilken typ av naturvetenskaplig eller teknisk utbildning som krävs, vare sig avseende nivå (till exempelvis högskoleingenjör eller civilingenjör) eller inriktning (till exempel civilingenjör inom väg och vatten eller teknisk fysik).

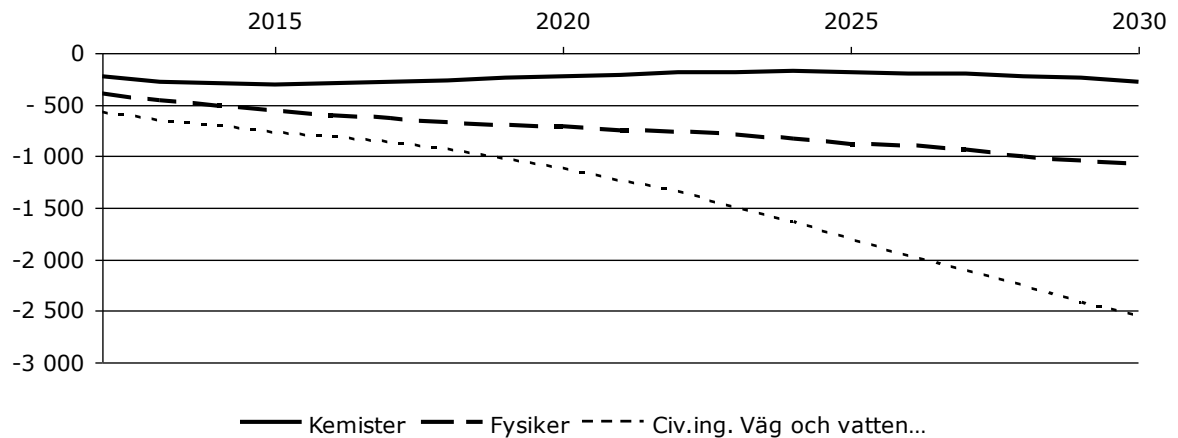
Nedan presenteras prognoserna för utbildningsgrupper som är eftergymnasiala och naturvetenskapliga eller tekniska och betoningen läggs på de grupper som prognostiseras lida av ett underskott i framtiden. I SCB:s statistik och prognoser läggs högskoleingenjörerna i samma grupp som gymnasieingenjörerna (inklusive de som har två-tre årigt tekniskt gymnasium), vilket gör denna grupp svåranalyserad då högskoleingenjörerna är intressanta för flera av de relevanta tjänsterna medan gymnasieingenjörerna inte är det. Inledningsvis analyseras prognoserna genom att bortse från denna utbildningsgrupp.

Om de eftergymnasiala naturvetenskapliga och tekniska utbildningsgrupperna aggregeras (exklusive gruppen högskole- och gymnasieingenjörer inklusive tekniskt gymnasium, två-treårig äldre utb.) visar prognosen ett överskott i framtiden. Enligt prognosen kommer det finnas ett överskott på cirka 17 000 personer med denna utbildningsbakgrund, vilket motsvarar cirka 12 procent av det efterfrågade antalet. Men som beskrivet ovan är detta en utbildningsgrupp som består av ett antal undergrupper. Dessa sju undergrupper är: biologer, fysiker, kemister och civilingenjörer (uppdelade på de fyra områdena: väg och vatten, byggnad, lantmäteri; maskin, fordon, farkost och industriell ekonomi; teknisk fysik, elektroteknik och data; och sist kemi, bio-, material- och geoteknik.)

Bland tre av dessa sju grupper uppskattas det finnas ett underskott i framtiden: fysiker, kemister och civilingenjörer inom väg och vatten, byggnad, lantmäteri. Störst är underskottet (mätt i absoluta tal) av civilingenjörerna inom väg och vatten, byggnad, lantmäteri - cirka 2 500 personer uppskattas det vara år 2030 vilket motsvarar 12 procent av efterfrågan. Underskottet av fysiker uppskattas vara cirka 1000 (33 procent av efterfrågan) och underskottet av kemister uppskattas till knappt 300 personer (fyra procent av efterfrågan).

⁵⁴ Högskoleverket, Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden. Ett planeringsunderlag inför läsåret 2010/11, 2010 <http://www.hsv.se/publikationer/varasenasterapporter/2010/hogskoleutbildningarnaocharbetsmarknadenettplaneringsunderlaginforlasaret201011.5.34631aea12719a002077ffe87.html>

Figur 73. Differens mellan utbud och efterfrågan 2012-2030 av naturvetare; underskott (antal personer)



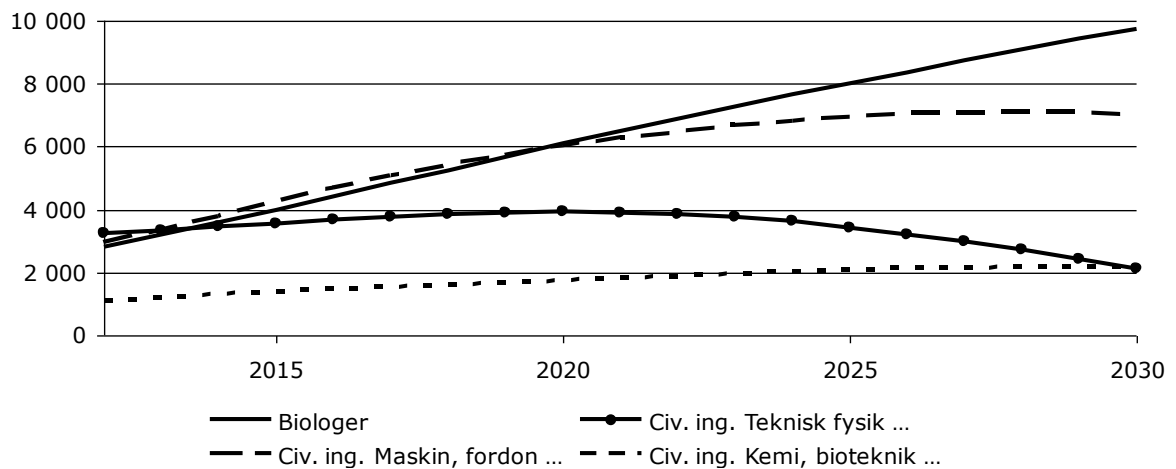
I Sacos:s rapport konstateras att;

"Idag utbildar sig allt färre till kemister samtidigt som behovet av kompetensen sannolikt kommer att öka. Därtill är stora pensionsavgångar att vänta. Kompetensen behövs framför allt för att möta många av de utmaningar samhället står inför på miljöområdet"

Andra faktorer som väntas påverka efterfrågan på kemister är exempelvis utvecklingen på energiområdet, till exempel effektivisering av batterier och solceller, samt metoder för att få fram, lagra och transportera vätgas. Vidare konstateras i Saco-rapporten är att den fulla effekten av EU:s kemikaliedirektiv REACH ännu inte är synbar. Kraven på företagen förväntas öka successivt, vilket i sin tur kan föra med sig en ökad efterfrågan på kemikompetens. En osäkerhet som lyfts i Saco-rapporten, och som påverkar efterfrågan på såväl kemister som fysiker i Sverige, har att göra med möjligheterna för forsknings- och utvecklingsintensiva företag att etablera sig och bedriva verksamhet i Sverige. För fysikerna har även tekniska genombrott (exempelvis inom energiområdet och materialområdet) stor betydelse för kompetensbehovet.

Bland de övriga fyra utbildningsgrupperna uppskattas det däremot finnas ett överskott i framtiden. Störst överskott uppskattas finnas bland biologerna. Cirka 9 700 personer uppskattas överskottet till vilket motsvarar hela 83 procent av efterfrågan. Saco-rapporten konstaterar att antalet biologer har på kort tid ökat starkt och över hälften av gruppen är under 40 år men beroende av erfarenhet och specialisering ser framtiden olika ut. I framtiden verkar det dock som att betydligt färre biologer kommer att utexamineras samtidigt som den tekniska utvecklingen bygger på biologi-kunskap, vilket i sig borde öka behovet av kompetensen. Näst störst överskott finns enligt SCB bland civilingenjörer inom maskin, fordon, farkost och industriell ekonomi, cirka 7 000 personer (19 procent av efterfrågan). Minst överskott av dessa utbildningsgrupper beräknas finnas bland civilingenjörer inom teknisk fysik, elektroteknik och data, och civilingenjörer inom kemi, bio-, material- och geoteknik – överskottet inom båda grupperna uppskattas till lite drygt 2 000 personer (fem respektive 14 procent av efterfrågan).

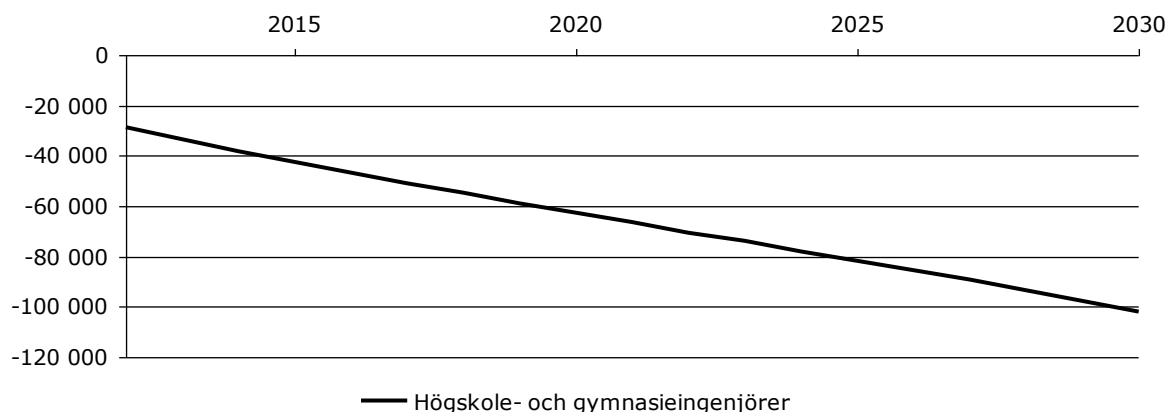
Figur 74. Differens mellan utbud och efterfrågan 2012-2030 av naturvetare; överskott (antal personer)



Således finns ett underskott inom vissa typer av eftergymnasiala naturvetenskapliga och tekniska utbildningsgrupper men aggregerat sett finns det alltså inte det. Det är emellertid rimligt att anta att det är flera av tjänsterna hos de sökande och hos myndigheterna som kräver en person med en specifik naturvetenskaplig eller teknisk utbildning och kompetens, till exempel fysiker eller kemister. Det innebär att trots att det inte finns ett underskott då utbildningsgrupperna betraktas aggregerat (dvs. alla eftergymnasiala naturvetenskapliga och tekniska utbildningsgrupper tillsammans) kan resursbrister på personer med specifika utbildningar och kompetenser uppstå.

Som noterades ovan läggs högskoleingenjörerna i samma grupp som gymnasieingenjörerna (inklusive de som har två-årigt tekniskt gymnasium) i SCB:s prognoser. Denna grupp är svåranalyserad då det visat sig att de relevanta yrkena som kartlagts ovan kräver eftergymnasial naturvetenskaplig eller teknisk bakgrund, vilket inte inkluderar gymnasieingenjörer. Underskottet för utbildningsgruppen uppskattas till drygt 100 000 personer år 2030, vilket motsvarar 47 procent av efterfrågan. Det kan också noteras att underskottet av denna grupp uppskattas vara så stort att om analysen som gjordes inledningsvis av de eftergymnasiala naturvetenskapliga och tekniska utbildningarna aggregerat skulle inkludera denna utbildningsgrupp (dvs. om vi tittade på gymnasieingenjörer och personer med eftergymnasiala naturvetenskapliga och tekniska utbildningar tillsammans) så skulle ett stort underskott uppstå. I figuren nedan visas differensen mellan utbud och efterfrågan för denna utbildningsgrupp isolerat, som det presenteras i rapporten.

Figur 75. Differens mellan utbud och efterfrågan 2012-2030 av högskole- och gymnasieingenjörer (antal personer)



En mer specificerad analys av utbud och efterfrågan på högskoleingenjörer (inte tillsammans med gymnasieingenjörer) ges i Högskolverkets rapport *Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden - Ett planeringsunderlag inför läsåret 2010/11*. Där konstateras att utbudet av högskolein-

genjörer fram till år 2025 kommer vara begränsat. Den främsta orsaken till detta är studenters ointresse av att utbilda sig till högskoleingenjörer. I rapporten konstateras följande:

”Prognosinstitutet uppskattar rekryteringsbehovet av högskoleingenjörer till omkring 8 500 per år de närmaste åren, för att därefter successivt minska till omkring 7 000 per år under senare delen av perioden fram till 2025. Antalet nybörjare ökar nu efter flera års minskning, men med nuvarande tillskott på i genomsnitt 3900 nyexaminerade högskoleingenjörer per år täcks knappt hälften av rekryteringsbehovet⁵⁵”

På grund av stora pensionsavgångar kommer också tillgången på ingenjörer minska. Samtidigt görs bedömningen att viss efterfrågan kan komma att mötas av personer med teknisk utbildning utan examen, exempelvis anges att införandet av ett nytt tekniskt program och ett fjärde tekniskt år på gymnasiet kan påverka möjligheten till ökad balans mellan utbud och efterfrågan. Detta innebär att det är rimligt att tolka SCB:s prognos som att det stora framtida underskottet på högskole- och gymnasieingenjörer gäller för båda av dessa två undergrupper.

Andra naturvetenskapliga utbildningar som kan vara av intresse för projekt med miljöpåverkan är exempelvis agronomer, jägmästare och geovetare. Intresset för dessa utbildningar är stort och efterfrågan på kompetensen drivs av fokuset på energifrågor samt klimat- och miljöproblem. Det finns inget som tyder på en risk för underskott av resurser med denna utbildningsbakgrund. Det bör dock betonas att den framtida efterfrågan är svårbedömd då den delvis styrs av politiska satsningar såsom infrastruktursatsningar och satsningar på miljöanpassad energi.

Den sammantagna bilden är att det inte finns någon risk för underskott på den breda utbildningsgruppen eftergymnasial naturvetenskaplig eller teknisk utbildning generellt. Däremot finns det risk för hård konkurrens om dessa delar av utbildningsgruppen, nämligen fysiker, kemister, högskoleingenjörer generellt och civilingenjörer inom väg och vatten, byggnad, och lantmäteri. Det som också kan konstateras är att efterfrågan på miljövetenskaplig kompetens kommer att öka. Som konstaterades i Saco-rapporten har miljöfrågorna blivit strategiskt viktiga för allt fler verksamheter och allt fler bedriver ett systematiskt miljöarbete. Vidare konstateras:

”En annan faktor som ökat behovet av miljöutbildade med en djup och bred kompetens på området är att miljöproblemen blivit mer abstrakta och svårare att kommunicera. Samtidigt är intresset för utbildningarna och antalet utbildningsplatser stort, så vi kan förvänta oss att behovet av kvalificerad personal kommer att kunna täckas. Osäkerheten gäller vilka satsningar som kommer att bli nödvändiga inom området framöver, huruvida det kommer nya myndighetskrav eller i vilken utsträckning naturvetare med miljökompetens kan ersättas av andra grupper”

5.5 Slutsatser – tillgång och efterfrågan på resurser

Syftet med detta kapitel är att undersöka hur efterfrågan och utbud av relevanta resurser för genomförandet av projekt som kräver miljötillstånd kommer att utvecklas i framtiden. Som tidigare nämnts ligger 2034 långt fram i tiden och analysen bör betraktas som ett diskussionsunderlag snarare än en exakt prognos. Slutsatser från kapitlet följer nedan.

- ❖ Det är viktigt att notera att förändringarna i resursbehov som prognostiserats avser endast vissa typer av ärenden/mål (fullständiga prövningar, ändringstillstånd och omprövningar) och avseende de andra typer av ärenden/mål som dessa myndigheter också hanterar har antagandet gjorts att inströmningen är konstant under prognosperioden. Detta innebär sannolikt en underskattning av den procentuella ökningen av resursbehoven då det är rimligt att anta att även övriga typer av ärenden/mål kommer att öka i antal då antalet tillståndsansökningar och omprövningar ökar
- ❖ I prognoserna som inkluderar BNP-påverkan uppskattas det totala ytterligare resursbehovet till som högst (år 2034) mellan 269–290 årsarbetskrafter för sökande. För myndigheterna är

⁵⁵ <http://www.hsv.se/download/18.6acb18771274a21a9197ffe1810/1001R-hogskoleutbildningarna-arbetsmarknad.pdf>, sid 46

det totala ytterligare resursbehovet 51-61 årsarbetskrafter, vilket är 29-36 procent högre än dagens kapacitet

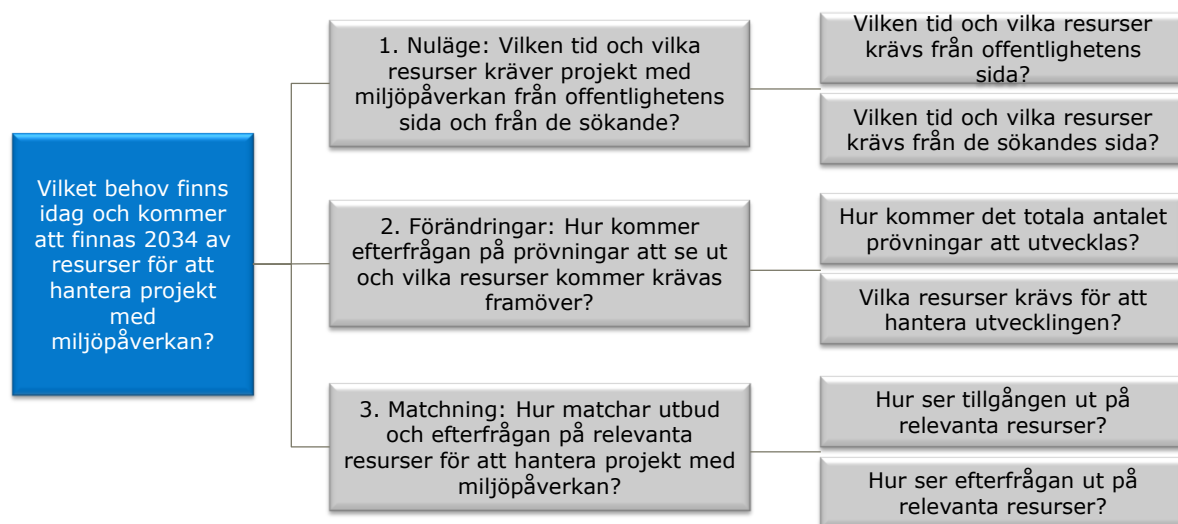
- ❖ I prognoserna som inte räknar in påverkan från den generella BNP-utvecklingen uppskattas det ytterliga resursbehovet som högst (år 2014) till 20-43 årsarbetskrafter för sökande och 12-24 årsarbetskrafter för myndigheterna (8-16 procent högre än dagens kapacitet)
- ❖ BNP är den faktor som har störst påverkan på det framtida resursbehovet – det är stor skillnad i det framtida resursbehovet om påverkan från BNP inkluderas eller inte inkluderas
- ❖ Det är sökande som står för majoriteten av resursanvändandet i projekten, mätt i effektiva årsarbetskrafter (notera att resurser som krävs för genomförandet inte är inkluderade). De sökande står för 68-84 procent av resurserna som enligt uppskattningarna krävs för att hantera ytterligare ansökningar i framtiden, för de fyra scenarierna som inkluderar BNP-påverkan. Om scenarierna analyseras utan BNP-påverkan är de sökandes andel av de totala ytterligare resursbehoven 52-75 procent. Då det är tydligt att det är relativt få verksamheter som berörs blir det väldigt betungande för de verksamheter där en ny prövning är aktuell
- ❖ När det gäller relevant kompetens kan det konstateras att det är juristutbildning med fokus på miljö rätt och någon typ av naturvetenskaplig eller teknisk eftergymnasial utbildning som är de vanligaste utbildningskraven för tjänsterna hos myndigheterna och även den kompetens som främst efterfrågas hos de sökande
- ❖ För jurister visar analysen på att det råder en balans mellan utbud och efterfrågan. Det verkar finnas ett överskott av nyutexaminerade jurister men det kommer råda brist på erfarna jurister och eventuellt en ökad efterfrågan på jurister med miljökompetens. Tillgången på övriga samhällsvetare och ekonomer förväntas vara god
- ❖ På aggregerad nivå kommer det att finnas ett överskott av de naturvetenskapliga och tekniska utbildningsgrupperna men av tre utbildningsgrupper uppskattas det finnas ett underskott i framtiden: fysiker, kemister och civilingenjörer inom väg och vatten, byggnad, lantmäteri. Även högskoleingenjörer är en grupp där det troligtvis kommer att finnas underskott. Det innebär att trots att det inte finns ett underskott då utbildningsgrupperna betraktas aggregerat (dvs. alla eftergymnasiala naturvetenskapliga och tekniska utbildningsgrupper tillsammans) kan resursbrister på personer med specifika utbildningar och kompetenser uppstå, vilket kan få konsekvenser för genomförandet av projekt med miljöpåverkan. I övrigt förväntas efterfrågan på miljövetenskaplig kompetens att öka till följd av fokus på klimatfrågor och att företag i större utsträckning bedriver eget strategiskt miljöarbete

6. SJU ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER

Syftet med studien är att utreda vilket resursbehov som finns och kommer att finnas för projekt med miljöpåverkan (som kräver miljötillstånd enligt miljöbalken). Studien visar på ett ökat antal prövningar i framtiden som konsekvens av politiska initiativ och ambitioner. Detta kommer att kräva mer resurser alternativt att längre ledtider i ansökningsprocessen accepteras. För att hantera utvecklingen krävs framförallt juridisk kompetens och personer med relevant naturvetenskaplig och teknisk bakgrund samt resurser med generell miljökompetens. Analysen visar på att tillgången på *erfarna* jurister samt *vissa* utbildningsgrupper med naturvetenskaplig kompetens kan komma att vara begränsad under perioden fram till 2034.

Analysen har genomförts genom att tid- och resursåtgången för att genomföra projekt som kräver miljötillstånd, från det att projektet börjat planeras och utredas hos verksamhetsutövaren (den sökande) till dess att genomförandet är avslutat, har uppskattats. Därefter har effekten av politiska initiativ och ambitioner och resursbehovet för att hantera dessa prognostiserats. Utbud och efterfrågan på relevanta kompetenser har sedan ställts mot varandra för att belysa eventuella underskott i framtiden. Återigen bör det betonas att antaganden och avgränsningar har gjorts för att möjliggöra analysen. Studiens utgångspunkt är frågeställningarna i bilden nedan och därunder följer analysens huvudsakliga slutsatser. För mer detaljerade slutsatser hänvisas till respektive kapitel; tre, fyra och fem.

Figur 76. Övergripande frågeställningar



1. Hanteringen av miljötillståndsmål och -ärenden är en tid- och resurskrävande process för myndigheter men också för de sökande, det tar mellan två och sex år beroende på ärende/måltyp
 - a) Avseende total genomloppstid så tar A-mål längst tid, följt av B-ärenden och vattenmål. Skillnaden är dock liten; 3,4 år (A-mål), 3,1 år (B-ärenden) och 2,9 år (vattenmål). Den genomsnittliga tiden hos prövningsmyndigheterna är för A-mål cirka 60 veckor, för B-ärenden cirka 55 veckor (och för vattenmålen 55 veckor Om målen eller ärenden överklagas tar de 4,4 (A-mål), 3,8 (B-ärenden) och 3,7 år (vattenmål)⁵⁶
 - b) Resursåtgången (i genomsnitt) för myndigheterna är 23 effektiva arbetsdagar för A-mål, 18 för B-ärenden, och 13 för vattenmål. Om dessa överklagas krävs 44 effektiva arbetsdagar för A-mål, 25 för B-ärenden och 29 för vattenmål

⁵⁶ För A-mål och vattenmål har tid mellan komplettering och beslut fått ta maximalt tre år eller längre. Om uppgift om denna tid inte finns används kriteriet att mål där den totala ledtiden mellan inkommen ansökan och beslut är fyra år eller längre ska exkluderas. Dessa kriterier används för att exkludera mål med provotid, det vill säga mål där det finns en delom som fungerar som tillståndsbeslut. Om dessa kriterier inte inkluderas, så tar den totala ledtiden ytterligare två år för A-mål och ett år för vattenmål

- c) Från de sökandes sida är resursåtgången för ansökan om tillstånd till A-verksamhet 1,4 årsarbetskrafter (1,6 årsarbetskrafter vid överklagande) och 0,4 årsarbetskrafter för både B-verksamhet och vattenverksamhet (det ytterligare resursbehovet vid överklagan är litet)
2. Sveriges näringsliv och myndigheterna kan förvänta sig att det kommer krävas mer resurser för att hantera det ökade antalet miljötillståndsmål och -ärenden till följd av konjunkturutvecklingen och införandet av direktiven IED och Ramdirektivet för vatten
 3. Ökningen av antalet prövningar är upp mot 75-90 procent till år 2034 i scenarierna som inkluderar BNP-utvecklingen som påverkansfaktor. Detta innebär ett ökat resursbehov med upp till 350 årsarbetskrafter (för sökande och myndigheterna tillsammans). Om BNP-utvecklingen exkluderas som påverkansfaktor blir ökningen istället cirka 67 årsarbetskrafter ytterligare. Uppskattningarna som tagits fram i undersökningen är försiktiga då studien uppskattat utvecklingen för endast vissa typer av de mål och ärenden som myndigheterna hanterar och då effekterna av förändringarna i lagstiftningen på vissa typer av verksamheter inte varit möjliga att uppskatta
 4. Prognoserna som inkluderar BNP-påverkan uppskattar det totala framtida resursbehovet hos myndigheterna till som högst cirka 36 procent högre än dagens kapacitet. I prognoserna som inte räknar in påverkan från den generella BNP-utvecklingen uppskattas det totala framtida resursbehovet till som högst cirka 16 procent högre än dagens kapacitet. Då det är antalet prövningar som driver resursbehovet utgör BNP även den viktigaste orsaken bakom resursbehovsökningarna
 5. Ett ökat antal prövningar innebär ett ökat resursbehov hos myndigheterna alternativt att längre ledtider accepteras eller att myndigheterna effektiviseras. Redan idag upplever en grupp sökande frustration kring ledtiderna och är tveksamma inför att gå in i en prövningsprocess igen. En ännu längre ledtid innebär en risk att vissa sökande tvekar inför att genomföra en investering som kräver miljötillstånd
 6. Ökningen i resursbehov för att hantera miljötillstånd ligger dock framförallt hos näringslivet. Det är relativt få verksamheter som berörs men arbetsbördan för de som gör det blir stor då ett ärende kan innebära en resursåtgång på upp till två årsarbetskrafter. För myndigheterna blir omprövningarna som följer av direktiven en utmaning eftersom de sökande kan sakna incitament för att driva processen framåt och att ingen i dagsläget vet när i tiden effekten av olika direktiv kommer att inträffa vilket innebär att arbetsbördan vissa år kan bli mycket stor för myndigheterna
 7. De relevanta kompetenser som efterfrågas av de sökande och av myndigheterna är framförallt jurister med fokus på miljö rätt och personer med naturvetenskaplig eller teknisk eftergymnasial utbildning. På en aggregerad nivå är utbudet av dessa kompetenser god men inom vissa områden finns det risk för att ett underskott kommer uppstå. Tillgången på erfarna jurister med fokus på miljö rätt, kemister, fysiker samt civilingenjörer med inriktning mot väg och vatten, byggnad och lantmäteri kan bli begränsad för såväl myndigheter som för de sökande i framtiden