

Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet

Delrapport 2022

2022-02-24

Dnr Ä 2021-761

Uppdrag att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om miljöfarlig verksamhet. (N2021/00171)

Beslutet att godkänna denna delrapport har fattats av avdelningschef Anna Johansson.

Handläggningen har gjorts av Mats Gahnström, Karin Holmqvist, Åsa Talamo och Johanna Hjärtberg. Den sistnämnda var föredragande för ärendet.

Stockholm, 24 februari 2022

Anna Johansson

Johanna Hjärtberg

Sammanfattning

Det här är Tillväxtverkets delrapport för uppdraget att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. (N2021/00171). Enligt uppdraget ska Tillväxtverket under det första året arbeta med att:

- Genomföra en behovsanalys vars syfte är att analysera företagens behov av stöd för ett effektivare, enklare och snabbare genomförande av tillstånds- och anmälningsprocessen.
- Identifiera områden där det finns möjlighet att med hjälp av digitala tjänster förenkla anmälan eller ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet för företag inom livsmedelskedjan.
- Genomföra en analys av vilka möjliga lösningar som finns samt en tidplan för de tjänster som ska utvecklas och en bedömning av de arbetsinsatser som förväntas av respektive myndighet för genomförandet.

I arbetet med behovsanalysen har Tillväxtverket kartlagt processen för ansökan och anmälan samt sammanställt översiktligt vad som gjorts tidigare på området. En workshop har genomförts tillsammans med handläggare från länsstyrelser. Intervjuer och samtal har genomförts med företag, rådgivare, länsstyrelser, kommuner, branschorganisationer, Naturvårdsverket och Jordbruksverket. Utifrån allt material formulerades problemområden som därefter tolkades till behov hos företagen. Tillväxtverket har sedan utformat förslag inom följande fem områden:

- Utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov
- Gemensam guidning och stöd till företag
- Förbättrad tillgång till branschkunskap för likvärdig handläggning över landet
- Kultur och serviceinriktad myndighetsutövning
- Användarvänliga digitala tjänster

Utöver dessa förslag lämnar vi ett förslag kring regelförenkling för vissa typer av verksamheter.

Innehåll

1	Uppdraget.....	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Mål.....	10
1.3	Målgrupp för aktiviteterna	10
1.4	Metod	10
2	Slutsatser och förslag.....	13
2.1	Digital utveckling förutsätter verksamhetsutveckling.....	13
2.2	Förslagen utvecklar och förstärker pågående arbete.....	13
2.3	Rekommenderade förslag.....	14
3	Genomförande – aktiviteter och resultat	21
3.1	Övergripande beskrivningar av tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet.....	21
3.2	Upplevda problem inom processerna	23
3.3	Företagens behov inom processerna	30
3.4	Myndigheternas perspektiv	32
3.5	Förslag i tillstånds- och anmälningsprocessen.....	36
	Bilaga 1: Urval av tidigare arbeten och utredningar gällande processerna.....	46
	Bilaga 2: Sammanställning workshop – Träff med miljöhandläggare på länsstyrelsen 13 april 2021	47

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund

För många företag inom livsmedelskedjan är ett beslut om miljöfarlig verksamhet en förutsättning för att kunna bedriva sin verksamhet. Miljöfarlig verksamhet är en benämning som används för verksamheter som bedöms kunna påverka människans hälsa eller miljön negativt. Företag som behöver göra en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet upplever ofta processen som krånglig, oförutsägbar och kostsam. Även när det gäller anmälan upplever företagen vissa utmaningar. Detta ger direkta och indirekta kostnader som hämmar företagens utveckling och tillväxt, vilket kan bidra till att investeringar för en grön omställning uteblir. Behovet av att förenkla för företag inom området har länge uppmärksammats och det finns både genomförda och pågående uppdrag eller initiativ som adresserar utmaningarna.

Tillväxtverket har fått i uppdrag att mellan åren 2021–2026 ta fram tjänster för att effektivisera och förenkla för företag och andra verksamhetsutövare (nedan kallat företag/ företagare) inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och på det sättet ge förutsättningar för en effektiv och snabb ärendehandläggning (N2021/00171). Tillväxtverket ska genomföra uppdraget i samråd med Statens jordbruksverk (Jordbruksverket), Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Regeringsuppdraget anger att Tillväxtverket ska samordna uppdraget och se till att de tjänster som utvecklas integreras i den redan pågående åtgärden 3, Förenkling genom utveckling av verksamt.se, i uppdraget att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin under 2020–2025 (N2019/03240).

Tillväxtverket ska även beakta pågående arbete för en ökad digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering inom miljöområdet, bland annat det arbete som pågår inom ramen för samverkan om Smart miljöinformation. Tjänsterna ska utformas på ett sätt som gör dem möjliga att använda även vid ansökan och anmälan om andra miljöfarliga verksamheter än de som finns inom livsmedelskedjan. I uppdraget ingår endast B- och C-verksamheter enligt miljöbalken. Arbetet ska utgå från befintlig lagstiftning.

Ett första steg inom ramen för uppdraget har varit att genomföra en behovsanalys och att där analysera företagens behov av stöd för ett effektivare, enklare och snabbare genomförande av tillstånds- och anmälningsprocessen utifrån gällande lagstiftning. Resultatet av behovsanalysen ska ligga till grund för framtagandet av tjänster för en sammanhållen guidad process. Behovsanalysen ska innehålla en tidplan för de tjänster som ska utvecklas och en bedömning av de

arbetsinsatser som förväntas av respektive myndigheter för genomförandet.

1.2 Mål

I uppdragsbeskrivningen framgår målen och de handlar om att ta fram tjänster för att effektivisera och förenkla för företag inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och på det sättet ge förutsättningar för en effektiv och snabb ärendehandläggning. Tjänsterna behöver tas fram i samverkan med övriga myndigheter inom uppdraget.

Projektmål för första fasen av uppdraget är att:

- Genomföra en behovsanalys vars syfte är att analysera företagens behov av stöd för ett effektivare, enklare och snabbare genomförande av tillstånds- och anmälningsprocessen.
- Identifiera områden där det finns möjlighet att med hjälp av digitala tjänster förenkla anmälan eller ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet för företag inom livsmedelskedjan.
- Genomföra en analys av vilka möjliga lösningar som finns samt en tidplan för de tjänster som ska utvecklas och en bedömning av de arbetsinsatser som förväntas av respektive myndighet för genomförandet.

1.3 Målgrupp för aktiviteterna

Den primära målgruppen är företag och företagens rådgivare inom livsmedelskedjan. Även andra företag än de inom livsmedelskedjan kan omfattas. Utöver den primära målgruppen berörs även kommuner, länsstyrelser inklusive miljöprövningsdelegationer, nationella myndigheter samt Regeringskansliet.

1.4 Metod

I arbetet med denna behovsanalys har en kunskapsöversikt, intervjuer, enkätstudie och flera workshops/arbetsmöten genomförts. Arbetet med behovsanalysen har genomförts tillsammans med PA Consulting Group AB.

1.4.1 Kunskapsöversikt från tidigare arbeten

Kunskapsöversikten omfattar en sammanställning av tidigare utredningar, rapporter och annat material från myndigheter och intresseorganisationer. Materialet analyserades och resulterade i en sammanställning av tidigare arbeten och utredningar (se bilaga 1). Översikten genomfördes för att få övergripande kunskap om vad som gjorts och

för att ge riktning i arbetet. Tillväxtverket har noterat att det pågår många arbeten och initiativ hos myndigheter men har inom ramen för uppdraget inte haft möjlighet att göra en kartläggning av allt som pågår eller nyligen avslutats.

1.4.2 Intervjuer med företag, rådgivare, branschorganisationer och myndigheter

Intervjuerna har utgått från halvstrukturerade intervjuguider som tagits fram baserat på typ av organisation och verksamhet (B- och C-verksamhet). Totalt genomfördes 28 djupintervjuer med företag, rådgivare, länsstyrelser, kommuner och branschorganisationer. Samtal med Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna har också genomförts. Samtliga intervjuer och samtal genomfördes digitalt från maj 2021 till februari 2022. Intervjupersonerna blev informerade om att deras deltagande var anonymt. Återgivna citat har blivit godkända av respektive intervjuad person.

Val av företag som bedriver B- eller C-verksamhet har i första hand utgått från miljöprövningsförordningens definitioner med fokus på kapitel 2 (Jordbruk), kapitel 3 (Fiskodling och övervintring av fisk) samt kapitel 5 (Livsmedel och foder). Dessa tre områden valdes då de har en direkt koppling till livsmedelskedjan. Ytterligare urval gjordes utifrån de olika områdenas tröskelvärden i förordningen för att identifiera möjliga företag, samt att företagen skulle gjort en tillståndsansökan eller anmälan inom de senaste fyra åren.

De flesta företag vi fick kontakt med hade gjort anmälan en längre tid tillbaka, vilket gör att tyngdpunkten för denna behovsanalys främst ligger på B-verksamheter. Rapporten omfattar inte U- eller A-verksamheter.

Det har varit viktigt att fånga hela kedjan av intressenter i processen för att identifiera variationer mellan kommuner och län. Val av länsstyrelser och kommuner utgick ifrån samma geografiska område som de företag och rådgivare vi intervjuat. Inom varje geografiskt område var utgångspunkten att intervju en mindre och en större kommun. Intervjuer har till största del skett med företagare, rådgivare, länsstyrelser och kommuner i mellersta och södra Sverige.

Tabell 1. Intervjuade

Organisation	Totalt
Företag B – Djurhållning	5
Företag B – Vattenbruk	3
Företag C – Djurhållning	1
Företag C – Mejeri/Livsmedelsproduktion	2
Rådgivare	5
Branschorganisation	3
Länsstyrelser	5

Kommuner	4
Totalt antal intervjuer	28 stycken

1.4.3 Enkätstudie

En enkät utformades för att förstå upplevda utmaningar och behov hos företagare (B- och C-verksamheter). Branschorganisationen LRF, som under samma tidsperiod skulle skicka ut en undersökning till 240 mjölkbönder, inkluderade vår enkät. Enkäten genererade 90 svar varav 29 av de som svarade valde att lämna fritextsvar om upplevda utmaningar eller förenklingar.

1.4.4 Workshops och analys av intervjumaterial

En workshop med miljöhandläggare från länsstyrelserna genomfördes i början av uppdraget (april 2021) för att tidigt fånga upp viktiga delar och områden, se bilaga 2 för sammanställning.

Intervjumaterialet från de halvstrukturerade intervjuerna analyserades genom en workshopserie där en tematisk analysmetod tillämpades. Först formulerades olika problemområden som därefter tolkades till behov hos företagen. Utifrån behoven togs lösningsförslag fram. Resultatet sammanställdes och återspeglas i den här rapporten. Ett utkast för synpunkter på rapporten med förslag skickades till de i uppdraget utpekade myndigheterna samt även till några av de intervjuade aktörerna.

2 Slutsatser och förslag

2.1 Digital utveckling förutsätter verksamhetsutveckling

Tillväxtverkets uppdrag är att ta fram tjänster för att effektivisera och förenkla för företag och andra verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken.

Den behovsanalys som ligger till grund för förslagen i denna rapport visar att endast digitala tjänster inte är tillräckligt för att kunna möta företagens behov. En viktig del i att bygga effektiva och användbara digitala tjänster är att utgå från användarens behov, i det här fallet företagarna, samt att se digitalisering som ett hjälpmedel snarare än ett mål. Därför har vi utarbetat nedan förslag som tillsammans, och var för sig, bidrar till att utveckla berörda myndigheters verksamhet, kompetens och förmåga till digitalisering för att ge ett effektivare, enklare och snabbare genomförande av tillstånds- och anmälningsprocessen utifrån gällande lagstiftning.

Genom att förenkla anmälnings- och tillståndsprocessen för företag gynnas företagens utveckling vilket skapar tillväxt och sysselsättning. Detta är särskilt viktigt för att bidra till en konkurrenskraftig livsmedelskedja och en grön omställning.

Förslagen går även i linje med de förenklingspolitiska målen, till exempel att handläggningstiderna ska bli kortare och mer transparenta, att myndigheters service och bemötande ska vara företagsanpassat samt att företagens uppgiftslämnande och övriga myndighetskontakter ska förenklas genom digitalisering.

2.2 Förslagen utvecklar och förstärker pågående arbete

Vi har identifierat flera förslag som skulle innebära en möjlig förenkling av tillstånds- och anmälningsprocessen. För att kunna effektivisera och förenkla behöver verksamhetsutveckling och digitalisering gå hand i hand och arbetet behöver utgå från företagens behov. Flera av förslagen kräver ett långsiktigt arbete hos myndigheterna. Det är möjligt att arbeta med flera av förslagen parallellt då det bör vara olika myndigheter som tar ansvar för att driva olika förslag, samtidigt som det är viktigt att inse att vissa förslag i hög grad skapar förutsättningar för andra förslag.

Vi bedömer att respektive myndighet är bäst lämpad att ta fram vilka förutsättningar som krävs för ett framgångsrikt genomförande av förslagen så att de ger avsedd effekt. Tillväxtverket har därför i det här skedet inte tagit fram en tidplan eller gjort en bedömning av arbetsinsatser som förväntas av respektive myndighet.

Berörda myndigheter i förslagen nedan kan beroende på omfattning och prioritering till exempel vara Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna.

För ett framgångsrikt genomförande av förslagen behövs:

- Fortsatt dialog med berörda myndigheter avseende ansvar, form och innehåll gällande förslagen
- Att varje myndighet gör en bedömning av sina egna förutsättningar, uppskattade arbetsinsatser och behov av finansiering
- Där det är möjligt, låta förslagen förstärka och utveckla redan pågående uppdrag och initiativ
- I vissa fall nya uppdrag och förändrade roller för myndigheterna för att de ska kunna ta sig an nya ansvarsområden
- Hög grad av samverkan då förslagen berör myndigheter på statlig och kommunal nivå som både genomförare och mottagare

2.3 Rekommenderade förslag

Nedan presenteras våra förslag utifrån de problemområden och den behovsbild som vi har formulerat baserat på intervjumaterialet. Förslagen beskrivs mer utförligt i kapitel 3.5.

2.3.1 Utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov

Utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov på länsstyrelserna

Tillväxtverket föreslår att berörda myndigheter får förutsättningar och uppdrag att utreda vilket behov av vägledning som finns hos länsstyrelsernas handläggare avseende hur lagstiftningen ska tillämpas i samband med ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Tillväxtverket bedömer att arbetet bör ledas av Naturvårdsverket, men det krävs fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll.

Arbetet görs för att säkerställa en likvärdig och rättssäker process där utrymme ges för situationsanpassning men minskar risken för omotiverad variation i tillämpning av lagstiftningen. Utifrån behovet bör Naturvårdsverket i samverkan med berörda myndigheter utveckla sin vägledning till länsstyrelser.

Uppdraget bör genomföras stegvis:

1. Utvärdera variation i arbetssätt, utredningskrav och utfall vid prövning av ansökan mellan olika länsstyrelser i syfte att ta fram förslag på enhetlig vägledning som också tar hänsyn till handläggarnas behov. Resultatet ska ligga till grund för vägledningen till länsstyrelser.

2. Sätta upp arbetssätt och fördela ansvaret mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna och berörda myndigheter för att utveckla ändamålsenlig digital vägledning. Arbetssättet måste säkerställa att vägledningen hålls uppdaterad samt kontinuerligt förbättras utifrån aktuella behov och målgrupper.
3. Utifrån vägledningsbehovet bör myndigheterna i samverkan tillhandahålla en digital vägledning till länsstyrelserna. Se Livsmedelsverkets kontrollwiki för referens.

Utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov på kommunerna

I likhet med förslaget ovan föreslår Tillväxtverket att berörda myndigheter får förutsättningar och uppdrag att utreda vilket behov av vägledning som finns hos kommunernas handläggare avseende hur lagstiftningen ska tillämpas i samband med anmälan om miljöfarlig verksamhet. Tillväxtverket bedömer att arbetet bör ledas av Naturvårdsverket, men det krävs fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll.

Det är länsstyrelsernas ansvar att vägleda kommunerna. Därför föreslår vi att en utpekad länsstyrelse gör arbetet tillsammans med Naturvårdsverket och berörda myndigheter, samt bjuder in en grupp kommuner för att genomföra uppdraget i samverkan.

Uppdraget bör genomföras stegvis:

1. Utvärdera variation i arbetssätt, utredningskrav och utfall vid anmälan om miljöfarlig verksamhet mellan olika kommuner i syfte att ta fram förslag på enhetlig vägledning som tar hänsyn till handläggarnas behov. Resultatet ska ligga till grund för länsstyrelsernas vägledning till kommuner.
2. Sätta upp arbetssätt och fördela ansvaret mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna, kommuner och berörda myndigheter för att utveckla ändamålsenlig digital vägledning. Arbetssättet måste säkerställa att vägledningen hålls uppdaterad samt kontinuerligt förbättras utifrån aktuella behov och målgrupper.
3. Utifrån vägledningsbehovet bör länsstyrelserna, kommunerna, Naturvårdsverket och berörda myndigheter i samverkan tillhandahålla en digital vägledning till kommunerna. Se Livsmedelsverkets kontrollwiki för referens.

2.3.2 Gemensam guidning och stöd till företag

Guidning om huruvida företag omfattas av kraven för miljöfarlig verksamhet

Tillväxtverket föreslår att berörda myndigheter tillsammans med Tillväxtverket, inom ramen för detta uppdrag (N2021/00171) med styrning av berörda myndigheter, tar fram en tjänst för att ge stöd till livsmedelsföretagare att förstå om deras verksamhet omfattas av krav

att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Denna tjänst samordnas med den guidning som utvecklas på nya verksamt.se till företagen om vilka tillstånd som träffar verksamheten. Tillväxtverket bedömer att arbetet bör ledas av Naturvårdsverket tillsammans med Jordbruksverket och länsstyrelserna, men det krävs fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll.

Inom ramen för detta arbete bör den myndighet som leder arbetet få det övergripande ansvaret att förvalta och vidareutveckla informationsinnehållet i tjänsten samt möjlighet att delegera detta arbete till relevant myndighet på ett sätt som säkerställer både utveckling och förvaltning. Upplägg kan återanvändas från framtagna förvaltningsmodeller inom pågående livmedelsuppdrag (N2019/03240).

Digitalt branschspecifikt stöd till företag

Tillväxtverket bedömer att Naturvårdsverket bör ges förutsättningar och ett utökat uppdrag för att ge stöd till företag i processen att anmäla och ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Det krävs dock fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll.

Syftet är att ta fram digital information till företag som förklarar hur lagstiftningen träffar olika typer av branscher. Stödet bör täcka företags informationsbehov från samråd till ett expedierat miljötillstånd och beslut. Arbetet bör göras i samarbete med länsstyrelserna och Tillväxtverket.

Arbetet görs för att säkerställa att företag kan skapa sig en förståelse för hur myndigheterna tillämpar lagstiftningen i samband med anmälan och ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet inom specifika branscher vilket gör processen tydligare och mer förutsägbar. Detta innebär att Naturvårdsverket ansvarar för ett digitalt stöd medan handläggare på länsstyrelser och kommuner ger service till enskilda företag i samband med anmälan eller ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet.

Uppdraget bör genomföras stegvis:

1. Som en fortsättning på denna behovsanalys görs en fördjupad behovskartläggning för att ringa in vilka branscher inom livsmedelskedjan som har störst behov av detaljerat stöd och vad det stödet bör innehålla. Arbetet bör genomföras av Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna tillsammans med Tillväxtverket
2. Sätta upp arbetssätt och fördela ansvaret mellan Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna för att kunna tillhandahålla ändamålsenligt digitalt stöd till företag. Arbetssättet måste säkerställa att stödet hålls uppdaterat samt kontinuerligt förbättras utifrån aktuella behov och målgrupper.

3. Utifrån företagens behov bör länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Jordbruksverket i samverkan utveckla ett digitalt stöd till företagen.

2.3.3 Förbättrad tillgång till branschkunskap för likvärdig handläggning över landet

Tillväxtverket föreslår att en utpekad länsstyrelse får förutsättningar att samordna arbetet med att utreda hur länsstyrelserna kan stärka sakkunskapen kring olika branscher genom att i högre utsträckning samverka kring kompetens vid handläggning. Syftet är att nå en högre grad av likvärdighet i genomförandet av processen. Arbetet bör ta hänsyn till redan nu pågående initiativ på länsstyrelser samt pågående uppdrag hos Naturvårdsverket att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken.

I arbetet bör det även ingå att undersöka hur kompetenssamverkan kan användas för att stötta kommuner i att tolka lagstiftningen i enskilda frågor där sakkunskap saknas eller är principiellt viktiga.

2.3.4 Kultur och serviceinriktad myndighetsutövning

Tillväxtverket föreslår att länsstyrelserna får förutsättningar att återuppta och utveckla arbetet med att mäta och utvärdera företagens upplevelse av tillståndsprocessen i syfte att bedriva ett systematiskt förbättringsarbete. Det här arbetet kan med fördel breddas till att omfatta även utvärdering av länsstyrelsernas tillsynsarbete.

För att kunna återuppta och vidareutveckla arbetet krävs rätt förutsättningar i form av bland annat relevant lagstöd. Vidare bör länsstyrelserna till exempel genom utbildning förstärka och förbättra länsstyrelsernas service- och bemötandearbete.

Arbetet bör samordnas av en utpekad länsstyrelse och kan med fördel ta avstamp i det arbete som till exempel Länsstyrelsen i Västernorrland har gjort avseende serviceinriktad myndighetsutövning, Länsstyrelsen i Västra Götalands arbete för att fånga företagens behov, SKR:s utbildning *Förenkla helt enkelt* samt SKR:s NKI- undersökning *Insikt*.

Den här typen av arbete pågår hos många kommuner till exempel i form av NKI-undersökningen *Insikt* eller *Förenkla helt enkelt*. Tillväxtverket uppmuntrar kommunerna att fortsatt delta i den här typen av initiativ eller på annat sätt arbeta aktivt med service och bemötande då det skulle inverka positivt även vid anmälan om miljöfarlig verksamhet.

2.3.5 Användarvänliga digitala tjänster

Användarvänliga digitala tjänster i tillståndsprocessen

Tillväxtverket föreslår att länsstyrelserna får förutsättningar och uppdrag att vidareutveckla nuvarande e-tjänster för företagare i tillståndsprocessen. Tillväxtverket bör delta i arbetet utifrån sin kunskap om användardriven utveckling som utgår från företagares behov, kompetensöverföring från detta uppdrag samt kopplingar till verksamt.se. Syftet är att erbjuda ett digitalt stöd som utgår från företagares behov från samråd till ett expedierat miljö tillstånd och beslut. Ett sådant digitalt stöd kan med fördel utvecklas ur två aspekter:

1. Bredda och ta e-tjänsternas funktionalitet vidare i ett nytt digitalt stöd för att underlätta för företagaren att följa sitt ärende från samråd till expedierat miljö tillstånd och beslut. Företagen efterfrågar egenskaper som exempelvis:
 - Möjlighet att samla underlag, yttranden, remisser och andra dokument
 - Sammanhållen kommunikation med myndigheten, till exempel för bättre dialog och uppföljning av kompletteringsärenden
 - Stöd för externa tjänster eller system, som verksamhetsstödsystem, karttjänster eller hämtning av grunddata
 - Arbetet kan med fördel ta inspiration från existerande digitala stöd som till exempel Stockholms stads Plan- och byggtjänsten¹.
2. Där det finns möjlighet och behov – fördjupa e-tjänsterna genom att göra branschpassningar som stöttar ansökningsprocessen för olika typer av verksamheter inom livsmedelskedjan.

För punkt 2 föreslår vi att länsstyrelserna samverkar med relevanta myndigheter i livsmedelskedjan men insatsen skulle även kunna skalas upp och tillämpas för andra branscher som berörs av miljöbalken. För att förslaget ska kunna genomföras behöver det samordnas med förslagen som avser utvecklad vägledning till handläggare i avsnitt 3.5.2 samt stöd till företag i avsnitt 3.5.3.

Arbetet kan med fördel samordnas med Länsstyrelsen Västernorrlands uppdrag avseende likvärdig handläggning.

Användarvänliga digitala tjänster för anmälningsprocessen

Tillväxtverket bedömer att Naturvårdsverket, utifrån sitt centrala ansvar för tillämpningen av miljöbalken, bör ta fram gemensam design och specifikationer för standardiserade e-tjänster för att hantera

¹ Bygg- och plantjänsten (Pågående planarbete), Stockholms stad.
<https://etjanst.stockholm.se/Byggochplantjansten/pagaende-planarbete>

anmälan om miljöfarlig verksamhet. Det krävs dock fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll. Arbetet bör genomföras i nära samarbete med kommunerna där e-tjänsterna sedan kan realiseras. Berörda myndigheter bör involveras i arbetet där det så krävs.

Tillväxtverket bör delta i arbetet utifrån sin kunskap om användardriven utveckling som utgår från företagares behov, kompetensöverföring från detta uppdrag samt kopplingar till verksamt.se. Vår bedömning är att förslaget, med styrning av berörda myndigheter, kan genomföras inom ramen för detta uppdrag (N2021/00171).

Arbetet skulle bidra till anmälningsprocessen troligtvis förenklas och blir mer enhetlig, samt att fler kommuner kan dra nytta av digitaliseringens möjligheter till en lägre kostnad. Förslaget ligger också i linje med DIGGs rapport (I2021/01595), där det föreslås att sektorsansvariga myndigheter bör utreda om de kan skapa digitala tjänster för kommunala förfaranden avseende Single Digital Gateway (SDG) och vid behov utveckla dessa.

Erfarenheter av att utveckla kommunala tjänster kan hämtas från bland annat arbetet med Serverat. Arbetet ska förankras med länsstyrelserna då dessa har en vägledande roll gentemot kommunerna. Tillväxtverket har erfarenhet av att i samverkan med Livsmedelsverket och kommuner utveckla e-tjänster för anmälan om registrering av livsmedelsverksamheter.

2.3.6 Regelförenkling för vissa typer av verksamheter

Vi har ovan utifrån vårt uppdrag gett förslag som ryms inom befintlig lagstiftning. Utifrån vår behovsanalys ser vi dock vikten av att också lyfta de fördelar som finns med att utreda viss regelförenkling avseende tillståndsprocessen.

När miljöfarlig verksamhet prövas ska det göras en bedömning av platsens lämplighet och verksamhetens miljöpåverkan på platsen. Representanter från länsstyrelserna lyfter dock att det i vissa branscher sällan blir några stora variationer vad gäller försiktighetsmått och villkor trots att dessa ska situationsanpassas. I stället får de snarlika villkor, trots att tillståndsprocessen kan ha varit olika omfattande. Dessa verksamheter skulle med fördel kunna regleras i föreskrifter, anmälas till länsstyrelsen och kontrolleras genom miljötillsynen och därmed inte vara tillståndspliktiga. Ett exempel som har lyfts fram är jordbruksverksamheter som inte omfattas av industriutsläppsdirektivet, men det kan finnas anledning att se över vilka fler typer av verksamheter som skulle kunna undantas tillståndsplikt.

Utifrån ett företagarperspektiv kan det finnas en viss fördel med ett tillstånd jämfört med anmälan om miljöfarlig verksamhet, då det ger tydliga gränsvärden och sällan dras tillbaka. Men det är få företagare som lyfter detta i våra intervjuer. I stället har företagen berättat att de

helst undviker en miljöprövningsprocess då det förknippas med höga kostnader och stora risker, vilket riskerar att hämma tillväxten och omställningen inom den svenska jordbrukssektorn. Dessutom återkommer flera jordbruksföretagare till att de upplever att deras verksamhet ses som miljöförstörande när de prövas i samma process som stora industrier. Utifrån detta finns det anledning att tro att det även ur ett företagarperspektiv skulle vara en fördel med striktare reglering i föreskrifter för jordbruksverksamheter i stället för en omfattande miljöprövning.

En effekt av en sådan regelförenkling skulle innebära minskad möjlighet till situationsanpassning och att tryggheten som ett tillstånd kan innebära försvinner. Men fördelen skulle vara ett enklare och framförallt mer förutsägbart förfarande vid utökning eller start av jordbruksverksamhet.

Även om en regelförenkling inom det här området skulle genomföras kvarstår de utmaningar och behov som vår rapport pekar på inom andra områden, vilket innebär att våra övriga förslag ovan är fortsatt relevanta.

3 Genomförande – aktiviteter och resultat

Vissa företag inom fiskodling och övervintring av fisk, jordbruk samt livsmedel och foder klassas som miljöfarliga verksamheter, vilket är en benämning som används för verksamheter som bedöms kunna påverka människans hälsa eller miljön negativt. Beroende på verksamhetstyp och storlek så delas miljöfarlig verksamhet in i tillståndspliktiga A- och B-verksamheter, anmälningspliktiga C-verksamheter samt U-verksamheter. Uppdraget och vår rapport berör endast B- och C-verksamheter.

3.1 Övergripande beskrivningar av tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet

Processerna nedan är beskrivna på en övergripande nivå och ger endast en förenklad bild. Material som ger en mer detaljerad bild över processerna, dess delar och genomförande finns att tillgå hos bland annat Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt enskilda länsstyrelser och kommuner. Det ska nämnas att det finns olika uppfattningar hos företag och myndigheter avseende när processen med att söka tillstånd eller anmäla startar och vilka delar som ingår och det påverkar bland annat hur aktörerna ser på begreppet ledtider och myndigheters ansvar i processen. De största skillnaderna mellan tillståndsprocessen för B-verksamhet och anmälningsprocessen för C-verksamhet är att tillståndsprocessen är mer omfattande, handläggs av länsstyrelsen och har ledtider på minst sex månader men kan ibland ta flera år. Anledningen till att vi väljer att skriva ledtid i stället för handläggningstid är för att belysa den tid det tar för en företagare att inleda ett samråd till att få ett beslut om ett tillstånd, vilket företagen ser som tiden det tar att söka ett tillstånd. Det är viktigt att förstå att från det att ett samråd genomförts kan det ta tid innan ett företag skickar in ansökan. Anmälan om miljöfarlig verksamhet handläggs av kommunen och ska anmälas minst sex veckor innan verksamheten startar.

3.1.1 Tillståndsprocessen för B-verksamheter

I miljöprövningsförordningen framgår det vad som kännetecknar en B-verksamhet, vilket till exempel kan bero på antal djurenheter eller verksamhetens foderförbrukning. Att anlägga och driva en fiskodling med en foderförbrukning på över 40 ton per år eller en anläggning med mer än 40 000 platser för fjäderfän är exempel på verksamheter som klassas som B-verksamheter. Dessa verksamheter kräver tillstånd från miljöprövningsdelegationen (MPD) som är en självständig funktion inom länsstyrelsen. Tillståndet kan överklagas till Mark- och miljödomstolen och ibland till Mark- och miljööverdomstolen. En övergripande beskrivning av tillståndsprocessen finns nedan. Den är baserad på mer omfattande underlag som finns att läsa hos bland annat Naturvårdsverket och respektive länsstyrelse.



1. Vägledning och tidig information

Processen börjar med att ett företag bestämmer sig för att starta, ändra eller expandera sin verksamhet. Företaget kan då ta del av information gällande processen från till exempel länsstyrelser eller branschorganisationer.

2. Samråd

Innan en ansökan om nytt tillstånd eller ändringstillstånd kan lämnas in för prövning, ska den föregås av ett samråd med syfte att diskutera förutsättningarna för verksamheten. Inför samrådet ska ett samrådsunderlag tas fram av företaget. Parterna i samrådet består av länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan bli särskilt berörda. Efter genomfört samråd ska sökande redogöra för hur samrådet gått till, vilka som bjudits in och vad som framkommit vid samrådet. Beroende på typ av verksamhet tar länsstyrelsen ställning i frågan om betydande miljöpåverkan föreligger eller inte, vilket får betydelse för kraven på ansökans omfattning.

3. Ansökan och miljökonsekvensbeskrivning

Efter samrådet ska företaget ta fram ansökningshandlingar med underlag och en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Handlingarna lämnas in till miljöprövningsdelegationen (MPD) för handläggning och prövning.

4. Handläggning och komplettering

Inkommen ansökan granskas av länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten med flera remissinstanser som lämnar synpunkter på eventuella behov av komplettering till MPD. Även Naturvårdsverket uppmärksammas på att ansökan inkommit. I de fall kompletteringar behövs begär MPD att företaget kompletterar handlingarna genom ett föreläggande. När kompletteringarna är besvarade av den sökande och ansökan anses vara fullständig kungörs den.

5. Kungörelse och yttranden

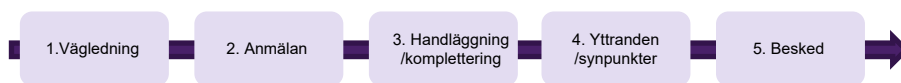
När ansökan kungjorts kan MPD begära in yttranden från olika remissinstanser. Ansökan remitteras alltid till länsstyrelsen och till kommunens miljönämnd för yttrande. Beroende på typ av verksamhet som ska prövas kan även fler remissinstanser bli aktuella såsom Trafikverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med flera. Företaget får därefter möjlighet att bemöta yttrandena innan ansökan går vidare till beslut.

6. Beslut och överklagan

När ärendet är färdigberett fattar MPD beslut i ärendet. Den som berörs av beslutet, till exempel företaget och myndigheter, har rätt att senast det datum som anges i beslutet överklaga beslutet till Mark- och miljödomstolen.

3.1.2 Anmälningprocessen för C-verksamheter

I miljöprövningsförordningen framgår det vad som kännetecknar en C-verksamhet, vilket till exempel kan bero på antal djurenheter eller verksamhetens foderförbrukning. Att anlägga och driva en fiskodling med en foderförbrukning på 1,5–40 ton per år eller en anläggning med stadigvarande djurhållning med fler än 100 djurenheter är exempel på verksamheter som klassas som C-verksamheter. Dessa verksamheter ska anmälas till kommunen. En övergripande beskrivning av anmälningprocessen finns nedan.



1. Vägledning och tidig information

Processen börjar med att ett företag bestämmer sig för att starta, ändra eller expandera sin verksamhet. Företaget kan då ta del av information gällande processen från till exempel sin kommun eller branschorganisation.

2. Anmälan

Anmälan utgörs av att företaget lämnar information till kommunen om den verksamhet man tänker bedriva, vilket kan ske via postgång, mail eller e-tjänst. Syftet med anmälan är främst att ge miljöförvaltningen tillfälle att bedöma om platsen för verksamheten är lämplig samt om verksamheten innebär betydande miljöpåverkan. Anmälan ska lämnas in sex veckor innan ändringen i verksamheten verkställs.

3. Handläggning och komplettering

Inkommen anmälan granskas av kommunens handläggare som begär in eventuella kompletteringar eller gör inspektion på plats. Handläggaren kan även skicka anmälan till andra enheter på kommunen, andra myndigheter eller organisationer för ett yttrande.

4. Yttranden och synpunkter

När yttranden eller synpunkter har beaktats är anmälan komplett och skickas tillsammans med dess handlingar till länsstyrelsen och eventuellt till andra organisationer för synpunkter.

5. Besked från miljöförvaltningen

Slutligen meddelar miljöförvaltningen föreläggande om eventuella skyddsåtgärder och försiktighetsmått eller lämnar besked om att anmälan inte föranleder någon åtgärd. Om verksamheten är olämplig kan verksamheten förbjudas.

3.2 Upplevda problem inom processerna

I det här avsnittet redovisas de problemområden som vi har identifierat utifrån intervjuer med företagare och rådgivare. De flesta av våra intervjuade är mindre företag med få anställda. Avsnittet innehåller i huvudsak problem som de beskriver av de intervjuade men vi har även försökt fånga utmaningar som är kopplade till myndigheternas förutsättningar och förmåga att ge företagarna rätt stöd. I denna problemanalys återfinns både direkta citat och sammanställda problemområden utifrån intervjuvaren.

3.2.1 Problemområden inom tillståndsprocessen

Vi har identifierat fyra huvudsakliga problemområden utifrån intervjuer med företagare som har genomgått en tillståndsprocess och klassas som B-verksamhet. Det är viktigt att ha i åtanke att vi har ett begränsat antal intervjupersoner och att den här typen av tillstånd handläggs och prövas vid 21 länsstyrelser och 12 miljöprövningsdelegationer. Det innebär att det finns skillnader över landet och att de problem som beskrivs här inte nödvändigtvis finns vid alla berörda

myndigheter på samma sätt och i samma omfattning. Vi väljer dock att lyfta fram problemen då de återkommer i intervjuer med företagare från flera delar av landet.

Företag känner ofta oro och misstro inför sin tillståndsprövning

När ett företag ska starta en ny verksamhet eller utveckla sin verksamhet på ett sätt som kräver miljötillstånd är själva arbetet med att ta fram en fullständig tillståndsansökan en kritisk del. Dels för att tillståndet och dess villkor i sig är verksamhetskritiska men dels för att en utdragen miljöprövningsprocess kan bli kostsam för företaget. I intervjuerna har företagare berättat att kostnaderna för att anlita en rådgivare för en tillståndsprocess kan kosta allt från hundratusen kronor uppemot flera miljoner. Oförutsägbarheten om när tillståndet kan bli klart blir en betungande osäkerhet både ur ett ekonomiskt perspektiv och på ett personligt plan. Detta ger både direkta och indirekta kostnader samt risk för uteblivna intäkter och att betydande leveranskontrakt går förlorade när processen drar ut på tiden.

"Det måste göras något åt detta och det snabbt. Det är inte rimligt att jag skall gå igenom samma process som ett kärnkraftverk. En annan sak är attityden man bemöts med, i stället för att hjälpa denna entreprenör som vill investera tiotals miljoner och nyanställa folk på landsbygden gör man i stort sett allt för att stoppa hen i sina planer. Det är för mig obegripligt." (Företagare, mjölkproducent)

Flera företagare uttrycker att de redan innan sin första kontakt med länsstyrelsen känt en oro för hur processen skulle bli. De har hört från grannar, andra företag och rådgivare att det är krångligt och tidskrävande. Oron tar sig framför allt uttryck i att företagaren innan eller under processen inte vågar ställa förtydligande frågor, ifrågasätta utredningskrav eller villkor som de kanske inte tycker är relevanta eller förstår. Företagarna oroar sig ofta för att processen ska dra ut på tiden, att verksamheten inte ska få ett tillstånd eller att villkoren ur företagets perspektiv inte blir ekonomiskt hanterbara eller onödigt hårda.

När samspelet mellan företagaren och myndigheten fungerar på ett bra sätt har företagaren ett stort förtroende för myndigheten som tar ansvar för att ge ett fullgott stöd inför tillståndsansökan. Några företagare beskriver till exempel att den länsstyrelse de har haft kontakt med har varit bra på att lotsa dem igenom processen, tagit initiativ till dialog och platsbesök. På så sätt har handläggare skapat bättre förståelse för verksamheten och kunnat hjälpa företag hitta lösningar för att minska verksamhetens påverkan. Andra företagare har en upplevelse av att länsstyrelsen inte ger så mycket stöd utan i stället har en mer kontrollerande funktion där flera av de intervjuade berättar att de kan uppleva att vissa länsstyrelser ser på dem som "miljöbovar". Detta visar att tilltron och förtroendet för länsstyrelserna varierar. Företagarna är införstådda med att deras verksamhet ska bedrivas på ett sätt som följer miljöbalken och som skapar

förutsättningar för kommande generationer, men flera av de intervjuade reagerar på benämningen "miljöfarlig verksamhet". De upplever att benämningen fokuserar på deras potentiellt negativa miljöpåverkan i stället för på att de vill bedriva livsmedelsproduktion som är en samhällsviktig verksamhet.

Företag upplever processen som lång, oförutsägbar och kostsam

Från det att ett samråd har ägt rum så tar processen med att få ett tillstånd lång tid, i princip alltid mer än ett år. Dessutom är det inte säkert att företagen påbörjar sin ansökan i samband med samrådet, utan det kan dröja av olika anledningar. När ett företag initierar processen att ansöka om tillstånd är det ofta första gången ett företag ska genomgå processen eller så har det gått lång tid sedan senast. Detta, tillsammans med att de intervjuade företagen ofta är små med få anställda, gör att deras behov av stöd är stort. Företagen behöver stöd från sin länsstyrelse, men de flesta tar också extern hjälp av rådgivare genom hela processen. De flesta av de intervjuade företagen menar att det skulle vara omöjligt att söka tillstånd utan rådgivarnas stöd då det krävs erfarenhet av processen, kunskap om lagstiftning och sakfrågor samt att processen tar mycket tid i anspråk. Hanteringen av en ansökan inom ramen för företagets personalresurser blir inte möjlig samtidigt som ordinarie verksamhet ska bedrivas.

"För mig har hela processen tagit snart fyra år [...]. Kostnaden för denna process har varit cirka 500 000 kronor. Men det är inte den stora kostnaden, den stora kostnaden är att utvecklingen stått still i drygt fyra år och då är det miljoner vi talar om. Risker är att man tröttnar och antingen stannar i utvecklingen eller än värre slutar med djurproduktionen." (Företagare, mjölkproducent)

Flera av de rådgivare och länsstyrelser vi talat med betonar samrådet som en viktig del av att ansöka om tillstånd. Under samrådet är det viktigt att tidigt ge förståelse för vad ansökan behöver innehålla. Samrådet blir ibland formalia som bara ska genomföras och vissa rådgivare menar att samrådet då inte uppfyller sitt syfte. Rådgivaren har i dessa fall i stället, baserat på sin erfarenhet, tagit fram mallar för ansökan utifrån vad som "brukar ingå". Rådgivare beskriver att ett väl planerat samråd med rätt deltagare och underlag samt platsbesök tycks minska risken för att få en mängd krav på nya underlag. Processen blir därmed mer förutsägbar, kortare och ansökan mer korrekt.

För mindre verksamheter inom livsmedelskedjan kan tillståndsprocessen ofta uppfattas som omfattande och statisk, då företagarna upplever att deras verksamhet omfattas av samma krav som större industrier som en följd av hur lagstiftningen är utformad. Intervjuade företag uttrycker också en oro över att ett beslut om nytt tillstånd kan innebära andra krav som försämrar de kommersiella villkoren jämfört med sitt tidigare tillstånd. Detta tillsammans med svårigheterna att uppskatta kostnaderna för tillståndsprocessen gör att flera företag

uttryckt att det är svårt att bedöma om en utveckling av verksamheten är värd investeringen. De företag vi pratat med har haft processer som i tid varierat mellan under ett år och långt över fyra år. Med så långa tider och osäkerheter finns också risken att företaget förlorar leveranskontrakt som investeringen var tänkt att leverera emot. Det kan dessutom under processen uppkomma behov av ytterligare expertis utöver det initiala stödet från rådgivare vilket medför svårigheter att i förväg uppskatta kostnaderna för rådgivare då kompletteringar leder till nya utredningar.

Intervjuerna visar att vissa länsstyrelser ger möjlighet för företagen att vara delaktiga och ta del av beslutsförslag innan beslut fattas, vilket uppskattas av företagen, men att det inte sker i alla län. Efter att ett tillstånd beslutats och delgetts kan företag göra ändringar i verksamheten och då ansöka om ett ändringstillstånd. Den processen upplevs dock innebära nästan en lika stor arbetsinsats som själva tillståndsansökan. Företagare beskriver att de drar sig för att begära ändring av tillståndet även om det skulle behövas för verksamhetens utveckling eller tillväxt. Det beror ofta på att företagare är rädda för att villkoren förändras på ett sådant sätt att det försämrar de kommersiella villkoren för verksamheten. Därför upplever företagen att ändringar i verksamheten måste rymmas inom det ursprungliga tillståndet. Det här kan innebära att processen i sig styr företagens investeringar i verksamheten minst lika mycket som de kommersiella villkoren och att den låga viljan att investera utanför sitt tillstånd riskerar att hämma tillväxt, grön omställning och utveckling i livsmedelssektorn.

Företag och rådgivare upplever att uppgiftskrav och villkor är otydliga och oproportionerliga

Under våra intervjuer framgår det att många företag och rådgivare tycker att det är svårt att tidigt förstå vilket underlag som behövs för en komplett ansökan, vilket gör att det kan bli svårt att uppskatta utredningsbehov, tid och kostnad för att få ett tillstånd. Det saknas på många håll stöd till företagen om vad som ska ingå i ansökan och på vilken detaljeringsnivå. De stöd som finns är ofta inte branschriktade utan mer generella. Därför blir handläggarnas stöd och råd samt rådgivarna viktiga för företagen. De senare har erfarenhet och kunskap om ansökan, dess tillhörande bilagor och branschkunskap. Efter att en ansökan lämnats in begärs det ofta in kompletteringar och yttranden vilka ibland saknar tydlig motivering och hur detta står i relation till lagstiftningen. Det gör att det finns en uppfattning bland företagen att kraven på utredningar och underlag går längre än vad lagstiftningen ställer krav på och inte alltid är proportionerliga. När företagen sedan ska inkomma med ytterligare underlag eller yttra sig, blir det svårt eftersom företagen inte alltid förstår varför kompletteringen eller utredningen behöver göras.

"Vi var oroliga inför naturinventeringen. Då fick vi ta in offerter, och vissa var ju på helt galna summor för att gå över en å på hundra meter. Till slut fick vi en offert på en tredjedel av priset. Man blir orolig att man ska behöva göra vissa mätningar som kostar mycket pengar, man är rädd för att det ska skena iväg. En annan granne fick ta prov från älven och det kostade ju en slant. Myndigheterna vill ha så mycket på fötterna och alla kostnader för det läggs på lantbrukarna. Man vågar inte ifrågasätta om allt är relevant." (Företagare, slaktgrisproducent)

Om företagaren inte till fullo förstår vad som ska kompletteras eller varför ökar också risken att den komplettering som inkommer inte heller ses som tillräcklig, vilket ytterligare drar ut på processen och skapar oro.

Några av de rådgivare och företag vi har intervjuat har uppfattningen att vissa handläggare begär in uppgifter "för säkerhets skull", för att handläggaren helt enkelt själv är osäker på vilka underlag eller utredningar som krävs. Det är även mängden kompletteringar som företagare ibland upplever som övermäktiga. Det skapas ibland en frustration hos företagen när utredningskraven växer, vad de upplever, opropotionerligt. Företagen önskar att kraven på uppgifter och utredningar tydligt ska balanseras mot nyttan och kostnaderna för att ta fram dem, samt att motivering framgår tydligt.

"När man lämnat in sin ansökan är det svårt att förstå vad det är som behöver kompletteras, svårt att förstå vad för brist de hittat och hur det kan åtgärdas. Det är även svårt att få till en dialog. Vi hamnar lätt i en återvändsgränd. Det finns ingen ambition från myndighetens sida att komma vidare i ärendet. Vi har fått göra ändringar i verksamheten för att leva upp till villkoren, ändringar som vi själva upplever är väldigt onödiga och inte gynnar miljön, snarare tvärtom. Det känns som att villkoren sätts mer utefter paragrafer än hur verkligheten ser ut. Vi får ofta inte en bra förklaring till varför vissa saker ska göras." (Företagare, livsmedelsproduktion)

Företagarna upplever ibland att det är svårt att balansera miljökraven mot vad som är kommersiellt och praktiskt genomförbart. Det gäller särskilt i de fall då det finns krav på att förhålla sig till "bästa möjliga teknik" i enlighet med miljöbalkens andra kapitel. Flera företag menar att de blivit ålagda att utreda anpassningar av verksamheten som till exempel omfattar dyr teknisk utrustning som är uppenbart ekonomiskt oförsvarbar inom deras bransch. Trots att det skulle vara mer eller mindre uppenbart att anpassningen inte är genomförbar till en rimlig insats måste de göra en utredning.

I många fall finns en dialog kring möjliga villkor för verksamheten, och företagaren kan i vissa fall själv föreslå villkor. Det förekommer dock att företagaren inte alltid förstår de villkor som har satts, särskilt om de anser att villkoren i deras tillstånd skiljer sig från liknande verksamhet som de jämför sig med. Skillnaderna kan bero på geografi eller andra förutsättningar, men om det inte motiveras tydligt kan det vara svårt för företagaren att förstå vad i just deras verksamhet som ger upphov till skillnaden. Dessutom är villkoren i tillstånden statiska och medger inte att verksamheten växer stegvis. I stället måste företag försöka förutse hur verksamheten ska utvecklas för att ha marginaler i

tillståndet eller helt enkelt söka nytt tillstånd när man närmar sig gränsvärden.

Processen upplevs ha brister vad gäller rättssäkerhet och likvärdighet

Både företagare och rådgivare som vi har intervjuat upplever att det finns en variation i hur ansökningarna hanteras. Det kan till exempel vara beroende av vilken länsstyrelse eller enskild handläggare som hanterar ansökan eller vilken bransch som avses. Hur olika länsstyrelser hanterar samma typ av ansökningar kan ha flera olika orsaker, men våra intervjuade lyfter framför allt fram två saker – dels om det finns branschspecifik erfarenhet och kompetens, dels hur väl utarbetade rutiner som finns för prövningsprocessen överlag. Under våra intervjuer framkommer det att man ofta tycker att handläggarna har en god generell kompetens kring miljölagstiftningen men att den branschspecifika kunskapen inte är lika bra. Det gör att det kan bli svårt att ge företagarna rätt stöd, då de behöver förstå hur lagstiftningen och utredningskraven är relevanta för just deras verksamhet. De företagare som upplever att deras handläggare har en god förståelse för branschen och dessutom satt sig in i verksamheten, till exempel genom platsbesök, upplever också att processen har gått smidigare och att både utredningskrav och villkor är mer relevanta.

Både företagare och rådgivare lyfter vikten av att få ”rätt handläggare”, då de upplever att det finns skillnad i både kompetens och bemötande. Dels att handläggaren som ovan beskrivet har rätt sakkunskap, men dels finns det också en bild av att vissa handläggare ger uttryck för sina egna intressen vilket påverkar hur processen blir och om utredningskrav och villkor upplevs som relevanta. Flera företagare och rådgivare menar att de i dessa fall inte bemöts av en myndighet utan av en enskild individ som gör bedömningar utifrån till exempel specialintressen som ligger utanför myndighetsrollen. Effekten kan bli att tilliten till myndigheten påverkas negativt, särskilt om företagaren upplever att ärendet inte hanteras på ett sätt som kan anses rättssäkert eller likvärdigt. Om det är så att liknande verksamheter hanteras olika beroende på handläggare eller geografi kan det bidra till snedvriden konkurrens och få ekonomiska konsekvenser för företagaren.

”Hur kan länsstyrelsen överklaga utan att ens kunna redovisa vad de överklagar? Det känns som att det har gått överstyr och blivit personligt för vi känner oss förföljda och förstår inte hur en myndighet kan tillåtas agera på detta vis.” (Företagare, värphönsproducent)

Det har framkommit i intervjuerna att en del företag anpassar sin verksamhet, till exempel genom att låta bli att utveckla och i stället hålla sig inom ramarna för nuvarande tillstånd med risk för uteblivna tillväxtpotentialer. Andra har beskrivit att de överväger att dela upp sin verksamhet för att undvika att vissa delar träffas av, vad de anser, ”irrelevanta” villkor. Genom att dela upp verksamheten får företagen

större handlingsutrymme och troligtvis mer kommersiellt gångbara villkor.

"Man förnyar inte gärna ett tillstånd, för det kostar så mycket. Men mitt tillstånd började bli gammalt så det var dags, med det var en stor investering för mig. Jag delar upp min verksamhet för att få enklare myndighetskontakter. Jag är rädd för att söka nya tillstånd då jag riskerar att få villkor som inte känns bra. Tillstånden har ingen tidsbegränsning, men myndigheterna har makten att säga till när det bör förnyas om dom anser att det är för gammalt" (Företagare, värphönsproducent)

3.2.2 Problemområden inom anmälningsprocessen

Under våra intervjuer har vi även pratat med företagare som genomgått en anmälningsprocess, och därmed klassas som C-verksamhet, och deras rådgivare. Avsnittet beskriver de problem som lyfts under intervjuerna. Anmälan om miljöfarlig verksamhet hanteras inom 290 kommuner, vilket gör att stöd, handläggning och prövning sker på många olika sätt. De problem vi beskriver här finns därmed inte nödvändigtvis i alla kommuner, men är återkommande i våra intervjuer och vår enkät.

Företag vet inte alltid om att de är anmälningspliktiga och vad det innebär

De flesta företag vi har haft kontakt med vet vilka gränsvärden som gäller för att omfattas av kraven för tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Däremot var det flera som uttryckte att de inte riktigt hade förstått när de närmade sig eller redan hade passerat gränsvärdet för krav på anmälan om miljöfarlig verksamhet. I vissa fall har verksamheten redan omfattats av tillsyn och företagaren har en god dialog med kommunen som informerat om att det behövs en anmälan. I andra fall har företagaren helt enkelt antagit att de ligger under gränsen och inte haft någon dialog med kommunen. Företagaren saknar helt enkelt mer lättillgänglig eller riktad information från kommunen, samt bättre information om hur anmälan ska gå till och vilka uppgifter som ska ingå.

"Kommunen ringde och undrade om vi hade över hundra djurenheter. Jag sa ja och sen några månader senare kom det en polisanmälan för att jag inte hade anmält verksamheten enligt miljöbalken, så det var ju olovlig verksamhet. Hen på kommunen sa att vi behövde skicka in en anmälan, vilket jag inte hade koll på." (Företagare, mjölkproducent)

Företagare saknar ibland kunskap om när och hur de omfattas av reglerna kring miljöfarlig verksamhet. Det leder till att företag antingen missar att lämna in en anmälan till kommunen eller gör det efter att verksamheten har startats.

Företag upplever att uppgiftskrav och försiktighetsmått ställer högre krav än lagstiftningen

Det framkommer både i våra intervjuer och av svaren från enkäten att företag upplever att de krav som ställs avseende uppgiftslämnande

eller slutliga försiktighetsmått inte alltid är proportionerliga utifrån lagstiftningen. Företagare lyfter till exempel att de har behövt lämna uppgifter utan att förstå varför och att de uppfattar det som att uppgifterna egentligen inte är relevanta för bedömning av deras verksamhet. En del företagare upplever att verksamheten har belagts med hårdare försiktighetsmått än vad de anser att lagstiftningen kräver. Flera företagare menar att de inte gärna ifrågasätter kommunen i de här fallen, då de är orolig för att processen ska dra ut ytterligare på tiden eller att kraven skärps ytterligare. I stället genomförs utredningar eller ändringar i verksamheten som anses sakna relevans för att slippa ytterligare fördröjning.

"Kommun och länsstyrelsen ställer krav över lagstiftningen. Man accepterar en del pålagor för att slippa en förlängd handläggning med överklagade" (Företagare, mjölkproducent)

Det är inte lika vanligt att ta hjälp av rådgivare i anmälningsprocessen, men det förekommer, särskilt i de fall företagaren har behov av att bättre förstå och ifrågasätta vissa krav. En rådgivare liknar en omfattande anmälningsprocess vid en förtäckt tillståndsprocess och menar att det är få företagare som vågar dra igång sin verksamhet innan de faktiskt fått sina försiktighetsmått. Andra företagare belyser även vikten av tidigare erfarenhet av processen, vilket uppges vara en nyckel för att processen ska gå smidigt. Oerfarna eller nystartade företag kan uppleva processen mer problematisk och kan uppleva svårigheter i att ta fram vissa uppgifts krav. Rådgivare upplever att viktiga frågor diskuteras allt för sent och att blanketten för anmälan är otydlig vilket medför svårigheter för vissa företagare att fylla i den själv.

Digitala tjänster och mallar saknar branshperspektiv

Flera företagare uttrycker önskemål om att anmälan skulle gå att genomföra i en digital tjänst som också guidar användaren genom processen utifrån deras verksamhetstyp, vilket skulle hjälpa dem att förstå vilka uppgifter som är viktiga för just dem. Detta skulle troligtvis bidra till färre kompletteringar. Företagarna ser gärna en möjlighet att hämta information från andra myndigheter, då de upplever att samma uppgifter lämnas till flera olika myndigheter och att det skulle underlätta om det fanns bättre informationsdelning sinsemellan myndigheter. Ibland har företagare fått anmälningsblanketten via mail men anser att digitala blanketter via hemsidan hade varit mer fördelaktigt. Några företagare beskriver att de har använt e-formulär, men trots det varit tvungen att lämna den mesta informationen i form av bilagor.

3.3 Företagens behov inom processerna

Nedan beskrivs behovsområden utifrån företagarnas perspektiv baserat på de problembilder som framkommit i intervjuerna.

3.3.1 Behov av stöd, samarbete och dialog

För företagarna är det viktigt att bli bemötta på ett empatiskt, konsekvent och stöttande sätt där företagaren och myndigheten arbetar för att förbättra möjligheten att utveckla företagets verksamhet samtidigt som de uppfyller miljökraven. Det är viktigt att det finns en ömsesidig förståelse, där både företagen och myndigheten förstår varandras verksamhet och förutsättningar. Både företagen och rådgivarna har ett behov av en konstruktiv handläggare som kan bidra till att processen blir tydlig och inte drar ut på tiden. Det här lyfts särskilt fram inom tillståndsprocessen där företagen ofta har ett större behov av stöd från länsstyrelsen innan de kan lämna in en komplett ansökan.

Inom anmälningsprocessen finns det också ett behov av tidig vägledning och information, så att företag förstår att verksamheten omfattas av reglerna för miljöfarlig verksamhet. Även i samband med anmälan önskar företagare att kunna föra en dialog med myndigheten. Många företagare har tryckt på vikten av god kommunikation och möjligheten att via telefon lösa mindre otydligheter för att undvika missförstånd.

3.3.2 Behov att förstå vad som ska lämnas in och till vilken detaljeringsgrad, när, samt hur uppgifterna ska användas

Oavsett om företaget ska genomgå processen för anmälan eller ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet har företag behov av tydlighet kring vilka uppgifter som ska lämnas in och en förståelse för hur uppgifterna ska användas. Eftersom många företagare upplever processen som krånglig och kanske inte alltid förstår varför vissa uppgifter ska lämnas in, eller varför komplettering behöver göras, finns det ett behov av bra stöd från myndighetens handläggare. Genom god service från myndigheten blir det enklare för företagaren att förstå varför vissa kompletteringar begärs in. Då kan företagaren bättre komplettera med de uppgifter som efterfrågas, vilket skulle kunna påverka ledtiderna positivt.

Särskilt tillståndsprocessen upplevs som snårig och företag behöver stöd att förstå de olika delmomentens syfte, till exempel vad samrådet syftar till och hur det ska genomföras för att vara till störst nytta. Det finns alltså behov av god service och pedagogiskt stöd genom hela processen.

3.3.3 Behov av transparens, förutsägbarhet och flexibilitet

Både när det gäller anmälan och ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet uttrycker företagarna ett behov av transparens från myndighetens sida under processen. Behovet av transparens är ofta kopplat till att företagaren inte vet var i processen de befinner sig eller förstår varför de villkor eller försiktighetsmått som företagaren fått skiljer sig från vad till exempel grannen fått. Det är viktigt att

processen är transparent och att företagaren kan följa sitt ärende, få uppdateringar om ärendet och aktuell handläggningstid. Dessutom skulle en ökad transparens och tydlighet från myndighetens sida kunna bidra till ett ökat förtroende och trygghet för företagarna, som utifrån ett ekonomiskt perspektiv och konkurrensperspektiv har ett behov av att processen är rättssäker och likvärdig.

Det finns också ett behov av en mer flexibel tillståndprocess så att företagen kan utveckla sin verksamhet. Det kan handla om när en C-verksamhet är på väg att bli en B-verksamhet, eller stegvis för en B-verksamhet inom ramarna för ett befintligt tillstånd.

3.3.4 Behov av förenklat och branschspecifikt digitalt uppgiftslämnande

När företagare förbereder sin anmälan eller ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet behöver de ofta lämna uppgifter som redan borde finnas inom den offentliga förvaltningen, till exempel hos Jordbruksverket eller Livsmedelsverket. De intervjuade har också i vissa fall beskrivit att de har fått begäran om komplettering av grundläggande information då de inte förstått vad som varit obligatoriska eller relevanta uppgifter att lämna in för sin verksamhet.

Det finns ett behov av ett förenklat och branschspecifikt digitalt uppgiftslämnande där det är tydligt för företagaren vilka uppgifter som ska lämnas för just deras verksamhet. Dessutom vore det önskvärt att informationsdelning samordnas mellan myndigheter för att undvika att företagaren behöver lämna samma uppgifter flera gånger till olika myndigheter. I dagsläget finns det vissa juridiska hinder för den typen av informationsdelning. Jordbruksverket har till exempel uppgifter om när jordbrukare närmar sig gränsvärden, men dessa kan ej användas för att informera om anmälningsplikt på grund av rådande sekretess mellan myndigheter.

3.4 Myndigheternas perspektiv

Beskrivningarna i detta avsnitt är hämtade från intervjuer med handläggare och chefer på länsstyrelser och kommuner samt från en workshop kring tillståndprocessen som genomfördes i april 2021 tillsammans med Jordbruksverket och representanter från länsstyrelserna.

3.4.1 Utmaningar i processen enligt länsstyrelserna

Otillräcklig kompetens och varierat arbetssätt försvårar rätt stöd till företag

Miljöbalken är komplex och omfattar ett brett kunskapsområde, där flera handläggare vittnar om att en av de största utmaningarna är att på ett pedagogiskt sätt informera om de krav som en företagare

omfattas av. Det kan vara svårt att nå ut med både generell och specifik information om regelverket kring miljöfarlig verksamhet som säkert når de som behöver den. För den som ska påbörja sin tillståndsansökan finns visst stöd att tillgå hos till exempel länsstyrelserna och Naturvårdsverket, men för den som inte ens vet att den omfattas av kraven kring miljöfarlig verksamhet är det svårare. Dessa företag försöker länsstyrelserna nå genom särskilda kampanjer och genom att informera i samband med tillsynsbesök.

Dessutom lyfter flera handläggare också otillräcklig kompetens inom respektive länsstyrelse som en utmaning, just eftersom miljöbalken är så bred. Det beror ofta på att en viss typ av verksamhet utgör en större andel av tillståndsansökningarna inom ett län, till exempel lantbruk, vilket gör att handläggarna där utvecklar en viss spetskompetens. Det leder till att det inte byggs upp samma erfarenhet kring övriga verksamhetstyper. Det förekommer samverkan inom eller mellan länsstyrelser för att kompensera för detta, men det finns en utmaning med skillnader i arbetsätt vilket kan göra det svårare att dra nytta av arbete, material och bedömningar från andra länsstyrelser. Dessa skillnader i arbetsätt och bedömningar kan också vara förvirrande för företag och rådgivare, vilka antingen verkar i flera län eller tagit del av underlag och bedömningar som gjorts i andra län.

En samstämmighet mellan landets länsstyrelser, vad gäller både processteg, arbetsätt och villkor, tror flera handläggare skulle vara en viktig insats. Det skulle göra det enklare för företagare och rådgivare att jämföra och förstå kompletteringar och tillstånd samt att det skulle bli lättare för andra aktörer, till exempel branschorganisationer, att stötta sina medlemmar över landet.

Variierande syn och kvalitet på samråd

Ett område där det blir tydligt att arbetsätt skiljer sig åt mellan både enskilda handläggare och länsstyrelser är samrådet inför tillståndsansökan. I de fall handläggaren ser samrådet som en tydlig del av processen för en tillståndsansökan tar hen också ofta ett stort ansvar för att stötta företagaren. Processen blir då framtung, vilket betyder att de flesta aktiviteter sker i ett tidigt skede. Det kan handla om en tidig omfattande dialog där handläggaren är ett stöd i att reda ut frågor och förbereda samrådet för att lyfta risker och troliga utredningskrav. Handläggare som deltog i vårens workshop menade också att en mer framtung process ökar möjlighet till planering och förutsägbarhet, vilket minskar antalet kompletteringar och bidrar till en kortare tillståndsprocess. Det bidrar också till att företagare känner sig tryggare och har större möjlighet att budgetera för sina ansökningskostnader.

Utifrån vad vi erfar är en framtung respektive baktung process troligen tidsneutral för länsstyrelsens handläggare, det vill säga att arbetsinsatsen är densamma, men antingen så lägger handläggare stor vikt vid stöd tidigt i processen eller så lägger hen samma tid på att

hantera kompletteringar senare. En framtung process leder till en höjd servicenivå och därmed ökade kostnader hos länsstyrelsen. Sammantaget skulle det troligtvis kompenseras av kortare ledtider, större förutsägbarhet och lägre rådgivningskostnader för företagen.

Kvaliteten på rådgivarnas arbete skiftar

Handläggarna är överens om att det som främst påverkar ledtiderna är kvaliteten på ansökan. Kvaliteten varierar dock kraftigt och flera handläggare menar att det ofta är knutet till de rådgivare som företagarna anlitar, och om de har rätt kompetens eller erfarenhet för att ta fram en tillståndsansökan och dess underlag. Handläggarna lyfter också att det är önskvärt med en dialog tidigt i processen för att klargöra otydligheter och därmed undvika att inkompleta ansökningsunderlag skickas in för prövning. I våra intervjuer framkommer att vissa rådgivare utgår från sina ansökningsmallar och använder de kompletteringar som sedan efterfrågas som ett sätt att hitta rätt nivå på ansökan. Detta försvårar för alla parter och bidrar till längre ledtider. Generellt sett är det dock bättre kvalitet på de underlag där företagaren har anlitat en rådgivare jämfört med de fall där företagaren har försökt ta fram sin ansökan på egen hand.

Långa ledtider på grund av kompletteringar

Handläggarna på länsstyrelserna lyfter att det som främst driver de långa ledtiderna i tillståndsprocessen är just kompletteringar. Det tar mycket tid för alla parter, både för handläggarna som måste kontrollera samma uppgifter flera gånger samt för företag och rådgivare som måste ta fram nytt eller ytterligare underlag. Utöver de problemområden vi nämnt ovan lyfter handläggarna ett behov av att tydliggöra processen och de krav som ställs på underlagen för att minska risken för omfattande kompletteringar.

Även remisshanteringen påverkar ledtiderna. Remissvaren kommer ofta in sent eller motiveras på ett sätt som försvårar åtgärd. Genom att förtydliga vilka remissinstanser som är viktiga skulle det eventuellt bli enklare för dessa att prioritera inkommande ärenden och ledtiderna skulle kunna kortas något. Även här finns det möjlighet att bättre nyttja samrådet för att förbereda remissinstanserna.

3.4.2 Utmaningar i processen enligt kommunerna

Våra intervjuer med kommunala handläggare pekar på utmaningar som liknar det som också framkommit i samtalen med handläggare från länsstyrelsen.

Företagare ovetandes om anmälningskrav

Handläggare vi har pratat med berättar att det är relativt ofta som företagare inte vet om att de ska göra en anmälan om miljöfarlig verksamhet. I stället kommer det till handläggarnas vetskap att verksamheten närmar sig, eller har nått, anmälningskravet i samband

med till exempel ett tillsynsbesök eller att det står om verksamhetens expansion i lokaltidningen. Det har också förekommit att företagare haft löpande kontakt med kommunen eller länsstyrelsen avseende andra typer av tillstånd eller tillsyn, men ändå inte förstått eller fått information om att de också bör anmäla miljöfarlig verksamhet. Det finns generell information på de flesta kommuners hemsidor om anmälningsprocessen, men de flesta handläggare pekar på svårigheterna att nå ut med information till de företagare som inte ens vet att de omfattas av kraven.

Flera handläggare lyfter fram svårigheterna för just lantbrukare. Dessa företagare har ofta inga eller få anställda, men regleras av lagstiftning på väldigt många områden. Andra typer av företagare inom livsmedelsbranschen som träffas av kraven är troligtvis större företag med fler anställda, vilket gör det enklare för dem att hantera miljötillsyn och anmälningsprocesser. Därför prioriterar de kommunala handläggarna ofta stöd till företagare inom lantbruk.

Även om det inte är lika vanligt att företagarna tar hjälp av rådgivare i anmälningsprocessen är det flera handläggare som lyfter fram att kvaliteten på underlagen oftast är högre i de fall en rådgivare har varit delaktig.

Kommunerna saknar ändamålsenlig vägledning avseende anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet

När vi har pratat med handläggare från olika kommuner framgår det att arbetssätt och bedömningar skiljer sig åt mellan olika kommuner. Det kan till exempel handla om att kommunen begär in olika typer av underlag och hur de värderas. Det kan vara svårt för handläggarna att bedöma vilken detaljeringsgrad som behövs på underlagen och vad som är tillräckligt hög kvalitet. Flera handläggare berättar att de har vänt sig till både länsstyrelsen och Naturvårdsverket för att få vägledning, men att de blir hänvisade till lagstiftningen i stället för att få stöd kring tolkningar. Det innebär att det är upp till respektive kommun att göra sina bedömningar vilket kan leda till spretiga bedömningar över landet. Det gör också att vissa företagare ställs inför hårdare krav än nödvändigt för att handläggaren kräver in fler eller mer detaljerade uppgifter "för säkerhets skull". Det är särskilt viktigt att kommunerna kan få vägledning i principiellt viktiga frågor för att bidra till en likvärdig bedömning.

I flera av intervjuerna lyfts det arbete för likvärdighet som genomförts av Livsmedelsverket som ett föredöme när det gäller att skapa bättre förutsättningar för en likvärdig tillsyn över landet. De kommuner vi har pratat med upplever inte att Naturvårdsverket och länsstyrelserna arbetar på ett lika konkret sätt med vägledning av kommunerna.

Otillräckliga mallar och digitala tjänster

Det skiljer sig mycket åt mellan kommuner hur en anmälan tas emot. Vissa tar emot blanketter via postgång, andra via digitala blanketter

eller e-tjänster. Trots att vissa kommuner använder e-tjänster är det svårt att samla in strukturerade uppgifter, då en stor del av anmälan fortfarande lämnas i form av bilagor. Men en del enklare kompletteringar kan avhjälpas genom att tydligt markera vad som är obligatoriska uppgifter. En återkommande kommentar är att mallar och e-tjänster är generella och sällan tar hänsyn till vilken typ av verksamhet anmälan gäller. Det här bidrar till att det nästan alltid krävs komplettering för att få in branschspecifika uppgifter. En handläggare förklarar att det är för få anmälningar per kommun för att det ska löna sig att skapa branschspecifika e-tjänster. En viktig insats skulle kunna vara att nationellt samordna vilka uppgifter som ska samlas in för olika typer av verksamheter och ta fram standardiserade digitala tjänster som kan användas av kommunerna.

3.5 Förslag i tillstånds- och anmälningsprocessen

I det här avsnittet redovisas förslag utifrån de problemområden och den behovsbild som vi har formulerat baserat på intervjumaterialet.

3.5.1 Förutsättningar för förslagen

Vi har identifierat flera förslag som skulle innebära en möjlig förenkling av tillstånds- och anmälningsprocessen. För att kunna effektivisera och förenkla behöver verksamhetsutveckling och digitalisering gå hand i hand och arbetet behöver utgå från företagets behov. Flera av förslagen kräver ett långsiktigt arbete hos myndigheterna. Det är möjligt att arbeta med flera av förslagen parallellt då det bör vara olika myndigheter som tar ansvar för att driva olika förslag, samtidigt som det är viktigt att inse att vissa förslag i hög grad skapar förutsättningar för andra förslag.

Vi bedömer att respektive myndighet är bäst lämpad att ta fram vilka förutsättningar som krävs för ett framgångsrikt genomförande av förslagen så att de ger avsedd effekt. Tillväxtverket har därför i det här skedet inte tagit fram en tidplan eller gjort en bedömning av arbetsinsatser som förväntas av respektive myndighet.

Berörda myndigheter i förslagen nedan kan beroende på omfattning och prioritering till exempel vara Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna.

För ett framgångsrikt genomförande av förslagen behövs:

- Fortsatt dialog med berörda myndigheter avseende ansvar, form och innehåll gällande förslagen
- Att varje myndighet gör en bedömning av sina egna förutsättningar, uppskattade arbetsinsatser och behov av finansiering
- Där det är möjligt, låta förslagen förstärka och utveckla redan pågående uppdrag och initiativ
- I vissa fall nya uppdrag och förändrade roller för myndigheterna för att de ska kunna ta sig an nya ansvarsområden
- Hög grad av samverkan då förslagen berör myndigheter på statlig och kommunal nivå som både genomförare och mottagare

3.5.2 Utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov

En grundläggande förutsättning för att myndigheter ska kunna ge bra stöd till företag och bidra till en effektiv process är att det finns rätt kompetens och vägledning på plats. Miljöbalken har ett brett tillämpningsområde och ställer höga krav på de enskilda handläggare som ska stötta i och handlägga ärenden om vitt skilda typer av verksamheter, vare sig det gäller anmälan eller ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Dessutom är olika branscher mer återkommande än andra beroende på var i landet man befinner sig, vilket gör att vissa länsstyrelser eller kommuner utvecklar en viss spetskompetens. Våra intervjuer tyder på att det finns variationer i hur lagstiftningen tillämpas som inte handlar om situationsanpassning, vilket bidrar till att arbetssätt och utredningskrav skiljer sig åt i landet och mellan olika branscher.

Naturvårdsverket ansvarar för att vägleda handläggare på kommuner och länsstyrelser avseende tillämpningen av miljöbalken och relaterad lagstiftning. Dessutom har länsstyrelserna ansvar för tillsynsvägledning av kommuner inom sina respektive län. I dagsläget är vägledningen dock generell och saknar ofta beskrivning av hur lagstiftningen bör tillämpas inom olika typer av branscher. Den sakkompetens som finns är spridd över landets olika länsstyrelser och kommuner.

En uppdaterad vägledning till handläggare skulle bidra till att överbrygga de kompetens- och tillämpningskillnader som finns mellan olika länsstyrelser och kommuner, och därmed bidra till en mer enhetlig process där utrymme ges för situationsanpassning men minskar risken för omotiverad variation i tillämpning av lagstiftningen. En sådan ändamålsenlig vägledning bör utgå från handläggarnas behov och sakkunskap.

Det finns flera pågående arbeten avseende förbättrad miljöprövningsprocess och enhetlig tillsyn, där det kan finnas anledning att undersöka hur nedan förslag passar in. Det skulle till exempel vara Naturvårdsverkets uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn (M2020/0134/Me) och Naturvårdsverkets förstudie avseende

förutsättningarna för att utveckla en myndighetsgemensam vägledning för miljötillståndsprövningen och miljöbedömningsprocessen.

Utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov på länsstyrelserna

Tillväxtverket föreslår att berörda myndigheter får förutsättningar och uppdrag att utreda vilket behov av vägledning som finns hos länsstyrelsernas handläggare avseende hur lagstiftningen ska tillämpas i samband med **ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet**. Tillväxtverket bedömer att arbetet bör ledas av Naturvårdsverket, men det krävs fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll.

Arbetet görs för att säkerställa en likvärdig och rättssäker process där utrymme ges för situationsanpassning men minskar risken för omotiverad variation i tillämpning av lagstiftningen. Utifrån behovet bör Naturvårdsverket i samverkan med berörda myndigheter utveckla sin vägledning till länsstyrelser.

Uppdraget bör genomföras stegvis:

1. Utvärdera variation i arbetssätt, utredningskrav och utfall vid prövning av ansökan mellan olika länsstyrelser i syfte att ta fram förslag på enhetlig vägledning som också tar hänsyn till handläggarnas behov. Resultatet ska ligga till grund för vägledningen till länsstyrelser.
2. Sätta upp arbetssätt och fördela ansvaret mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna och berörda myndigheter för att utveckla ändamålsenlig digital vägledning. Arbetssättet måste säkerställa att vägledningen hålls uppdaterad samt kontinuerligt förbättras utifrån aktuella behov och målgrupper.
3. Utifrån vägledningsbehovet bör myndigheterna i samverkan tillhandahålla en digital vägledning till länsstyrelserna. Se Livsmedelsverkets kontrollwiki för referens.

Utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov på kommunerna

I likhet med förslaget ovan föreslår Tillväxtverket att berörda myndigheter får förutsättningar och uppdrag att utreda vilket behov av vägledning som finns hos kommunernas handläggare avseende hur lagstiftningen ska tillämpas i samband med **anmälan om miljöfarlig verksamhet**. Tillväxtverket bedömer att arbetet bör ledas av Naturvårdsverket, men det krävs fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll.

Det är länsstyrelsernas ansvar att vägleda kommunerna. Därför föreslår vi att en utpekad länsstyrelse gör arbetet tillsammans med Naturvårdsverket och berörda myndigheter, samt bjuder in en grupp kommuner för att genomföra uppdraget i samverkan.

Uppdraget bör genomföras stegvis:

1. Utvärdera variation i arbetssätt, utredningskrav och utfall vid anmälan om miljöfarlig verksamhet mellan olika kommuner i syfte att ta fram förslag på enhetlig vägledning som tar hänsyn till handläggarnas behov.

Resultatet ska ligga till grund för länsstyrelsernas vägledning till kommuner.

2. Sätta upp arbetsätt och fördela ansvaret mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna, kommuner och berörda myndigheter för att utveckla ändamålsenlig digital vägledning. Arbetsättet måste säkerställa att vägledningen hålls uppdaterad samt kontinuerligt förbättras utifrån aktuella behov och målgrupper.
3. Utifrån vägledningsbehovet bör länsstyrelserna, kommunerna, Naturvårdsverket och berörda myndigheter i samverkan tillhandahålla en digital vägledning till kommunerna. Se Livsmedelsverkets kontrollwiki för referens.

3.5.3 Gemensam guidning och stöd till företag

Guidning och stöd till företag är en central del i arbetet med att förenkla processerna att anmäla och ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Det handlar dels om guidning för att förstå om de träffas av miljöbalken genom sin verksamhet och om det är ansökan eller anmälan som blir aktuell. Dels handlar det om på vilket sätt miljöbalkens regler träffar ens verksamhet och ställer krav som till exempel utredningsskyldighet och miljökonsekvensbeskrivning. Det senare skulle kunna avhjälpas med branschspecifikt stöd från myndigheterna, vilken skulle vara mer detaljerad än den nuvarande övergripande vägledningen kring miljöbalken.

En tjänst som guidar skulle kunna hjälpa företagare att utifrån egenskaper i verksamheten som till exempel inriktning och tröskelvärden utreda om det behövs en anmälan eller ansökan om tillstånd om miljöfarlig verksamhet. En sådan tjänst bör kopplas samman med verksamt.se men ändå placeras och realiserar under Naturvårdsverkets kontroll och förvaltningsansvar.

Utvecklingsarbetet avseende tjänsten skulle ha koppling till Tillväxtverkets pågående utveckling av verksamt.se gällande guidning till företagen om vilka tillstånd som träffar verksamheten. Där samarbetar redan länsstyrelserna och Tillväxtverket med att beskriva vissa tröskelvärden på övergripande nivå. Tjänsten som vi föreslår kompletterar pågående arbete på verksamt.se och det är viktigt att gränsdragningen mellan verksamt.se och denna nya tjänst blir tydlig. Arbetet på verksamt.se ingår i uppdraget att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin under 2020–2025 (N2019/03240).

När det gäller stöd om hur lagstiftningen träffar verksamheten samt vilka krav som ställs på företagens verksamhet och vilka underlag som ska tas fram i processerna att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, behövs digital branschspecifik information till företag. Det handlar om stöd kring regelverken, processerna och de krav på underlag som företagen ska ta fram. Sådan information bör vara digital så att företagare hittar dit från både verksamt.se och myndigheternas och kommunernas webbplatser. Ett sådant digitalt

stöd till företag ska ses som ett komplement till den verksamhetspecifika service och rådgivning som kommuner och länsstyrelser enligt förvaltningslagen ska erbjuda enskilda.

Guidning om huruvida företag omfattas av kraven för miljöfarlig verksamhet

Tillväxtverket föreslår att berörda myndigheter tillsammans med Tillväxtverket, inom ramen för detta uppdrag (N2021/00171), med styrning av berörda myndigheter, tar fram en tjänst för att ge stöd till livsmedelsföretagare att förstå om deras verksamhet omfattas av krav att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Denna tjänst samordnas med den guidning som utvecklas på nya verksamt.se till företagen om vilka tillstånd som träffar verksamheten. Tillväxtverket bedömer att arbetet bör ledas av Naturvårdsverket tillsammans med Jordbruksverket och länsstyrelserna, men det krävs fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll.

Inom ramen för detta arbete bör den myndighet som leder arbetet få det övergripande ansvaret att förvalta och vidareutveckla informationsinnehållet i tjänsten samt möjlighet att delegera detta arbete till relevant myndighet på ett sätt som säkerställer både utveckling och förvaltning. Upplägg kan återanvändas från framtagna förvaltningsmodeller inom pågående livsmedelsuppdrag.

Digitalt branschspecifikt stöd till företag

Tillväxtverket bedömer att Naturvårdsverket bör ges förutsättningar och ett utökat uppdrag för att ge stöd till företag i processen att anmäla och ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Det krävs dock fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll.

Syftet är att ta fram digital information till företag som förklarar hur lagstiftningen träffar olika typer av branscher. Stödet bör täcka företags informationsbehov från samråd till ett expedierat miljötillstånd och beslut. Arbetet bör göras i samarbete med länsstyrelserna och Tillväxtverket.

Arbetet görs för att säkerställa att företag kan skapa sig en förståelse för hur myndigheterna tillämpar lagstiftningen i samband med anmälan och ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet inom specifika branscher vilket gör processen tydligare och mer förutsägbar. Detta innebär att Naturvårdsverket ansvarar för ett digitalt stöd medan handläggare på länsstyrelser och kommuner ger service till enskilda företag i samband med anmälan eller ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet.

Uppdraget bör genomföras stegvis:

1. Som en fortsättning på denna behovsanalys görs en fördjupad behovskartläggning för att ringa in vilka branscher inom livsmedelskedjan som har störst behov av detaljerat stöd och vad det stödet bör innehålla. Arbetet bör genomföras av Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna tillsammans med Tillväxtverket
2. Sätta upp arbetssätt och fördela ansvaret mellan Naturvårdsverket, Jordbruksverket och länsstyrelserna för att kunna tillhandahålla ändamålsenligt digitalt stöd till företag. Arbetssättet måste säkerställa att

stödet hålls uppdaterat samt kontinuerligt förbättras utifrån aktuella behov och målgrupper.

3. Utifrån företagens behov bör länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Jordbruksverket i samverkan utveckla ett digitalt stöd till företagen.

3.5.4 Förbättrad tillgång till branschkunskap för likvärdig handläggning över landet

Som vi tidigare nämnt har miljöbalken ett brett tillämpningsområde och det ställer höga krav på de handläggare som ska stötta i och handlägga ärenden om vitt skilda verksamheter. Utifrån våra intervjuer blir det också tydligt att handläggarnas kompetens och erfarenhet påverkas dels av utbildningsbakgrund och intresse, men dels också beroende av vilken typ av ärenden de oftast hanterar och därmed bygger erfarenhet kring.

För att bidra till en mer likvärdig process, utöver att utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov, ser vi också att det finns möjlighet för länsstyrelserna att samverka om tillgänglig sakkompetens. Det kan göras genom att utnyttja branschspecifik kompetens på en länsstyrelse för att stödja handläggning i andra delar av landet där samma branschkunskap kanske inte finns. Resurser i form av handläggares kompetens kan då nyttjas gemensamt för stöd och sakkompetens av andra länsstyrelser vid handläggning och prövning. Vi tror att det skulle möjliggöra bättre stöd samt mer relevanta utredningskrav och villkor i samband med beslut om miljötillstånd.

Förslaget nedan ska ses som ett komplement till förslag om utvecklad vägledning till handläggare som föreslås i avsnitt 3.5.2.

Förbättrad tillgång till branschkunskap för likvärdig handläggning över landet

Tillväxtverket föreslår att en utpekad länsstyrelse får förutsättningar att samordna arbetet med att utreda hur länsstyrelserna kan stärka sakkunskapen kring olika branscher genom att i högre utsträckning samverka kring kompetens vid handläggning. Syftet är att nå en högre grad av likvärdighet i genomförandet av processen. Arbetet bör ta hänsyn till redan nu pågående initiativ på länsstyrelser samt pågående uppdrag hos Naturvårdsverket att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken.

I arbetet bör det även ingå att undersöka hur kompetenssamverkan kan användas för att stötta kommuner i att tolka lagstiftningen i enskilda frågor där sakkunskap saknas eller är principiellt viktiga.

3.5.5 Kultur och serviceinriktad myndighetsutövning

Våra intervjuer med företagare tyder på att det finns skillnader i hur företagen får service och blir bemötta av länsstyrelser och kommuner. Flera av de intervjuade företagarna kan uppleva att vissa myndigheter ser på dem som "miljöbovar". Det finns även företag som i intervjuerna

beskrivit att de känner sig orättvist behandlade eller motarbetade av myndigheterna.

Många handläggare tar ett stort service- och vägledningsansvar för att hjälpa företagaren att göra en så bra ansökan som möjligt, så att möjligheten till ett godkänt tillstånd inom rimlig tid ökar. Det innebär inte att handläggarna blir "konsulter" åt företagen, utan att de uppfyller myndigheternas serviceskyldighet genom att förklara vad lagstiftningen innebär i det enskilda fallet.

Det finns exempel från myndigheter som systematiskt arbetar med service och bemötande, vilket gett positiva resultat i hur företagen upplever deras processer. Länsstyrelserna har tidigare kontinuerligt utvärderat sitt arbete med bland annat miljöprövningen med hjälp av brukarundersökningar. Arbetet stannade dock upp i samband med införandet av GDPR-lagstiftningen, då det fanns osäkerhet avseende legaliteten för länsstyrelsen att utifrån instruktion och uppdrag hantera sådana personuppgifter. Ett annat exempel är att ett stort antal kommuner har arbetat med att mäta företagsklimat genom SKR:s undersökning *Insikt* utifrån servicefaktorerna tillgänglighet, information, bemötande, kompetens, rättssäkerhet och effektivitet. Dessutom har många kommuner genomfört bemötandeutbildningen *Förenkla helt enkelt*. Det finns även länsstyrelser som framgångsrikt aktivt arbetar med att utveckla sin service och sitt bemötande. Genom att systematiskt följa upp arbetet utifrån servicefaktorer ges goda möjligheter till förbättringsarbete.

Kultur och serviceinriktad myndighetsutövning

Tillväxtverket föreslår att länsstyrelserna får förutsättningar att återuppta och utveckla arbetet med att mäta och utvärdera företagets upplevelse av tillståndprocessen i syfte att bedriva ett systematiskt förbättringsarbete. Det här arbetet kan med fördel breddas till att omfatta även utvärdering av länsstyrelsernas tillsynsarbete.

För att kunna återuppta och vidareutveckla arbetet krävs rätt förutsättningar i form av bland annat relevant lagstöd. Vidare bör länsstyrelserna till exempel genom utbildning förstärka och förbättra länsstyrelsernas service- och bemötandearbete.

Arbetet bör samordnas av en utpekad länsstyrelse och kan med fördel ta avstamp i det arbete som till exempel Länsstyrelsen i Västernorrland har gjort avseende serviceinriktad myndighetsutövning, Länsstyrelsen i Västra Götalands arbete för att fånga företagets behov, SKR:s utbildning *Förenkla helt enkelt* samt SKR:s NKI-undersökning *Insikt*.

Den här typen av arbete pågår hos många kommuner till exempel i form av NKI-undersökningen *Insikt* eller *Förenkla helt enkelt*. Tillväxtverket uppmuntrar kommunerna att fortsatt delta i den här typen av initiativ eller på annat sätt arbeta aktivt med service och bemötandet då det skulle inverka positivt även vid anmälan om miljöfarlig verksamhet.

3.5.6 Användarvänliga digitala tjänster

Det finns utvecklingspotential när det gäller digitala stöd till företag avseende både anmälan och ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Idag finns det visst material och generella e-tjänster i form av till exempel digitala formulär hos länsstyrelserna och kommunerna, men vår bedömning är att stödet i högre utsträckning behöver utgå från företagarens behov. Anpassade stöd som till exempel branschspecifika mallar tillhandahålls idag främst från rådgivare och branschorganisationer, vilket visar att det är möjligt att ta fram målgruppsanpassade stöd på branschnivå.

Det finns kommuner som idag tillhandahåller digitala tjänster för att lämna in anmälan om miljöfarlig verksamhet. Det finns e-tjänster men det är vanligare med digitala blanketter (antingen e-formulär eller ifyllningsbara pdf-filer) som dock är mindre användarvänliga och kanske inte tar hänsyn till vilken verksamhet som bedrivs eller ger möjlighet att förifylla uppgifter. Det skiljer sig helt enkelt mycket åt mellan olika kommuner. Polisens arbete med att utveckla tillämpade tjänster utifrån bred lagstiftning kan ge inspiration. Ett exempel är den digitala tjänsten för anmälan om allmänna sammankomster.

Förslagen nedan bidrar till Tillväxtverkets arbete med förenkling genom utveckling av verksamt.se, i uppdraget att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin under 2020–2025 (N2019/03240). Detta genom att utveckla det digitala ekosystemet för enklare myndighetskontakter för företag genom bättre digitala stöd i processen att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. När dessa tjänster i framtiden kopplas samman med guider och handlingsplaner på verksamt.se uppstår de sammanhållna guidade processer som ovan uppdrag syftar till.

Användarvänliga digitala tjänster i tillståndsprocessen

Tillväxtverket föreslår att länsstyrelserna får förutsättningar och uppdrag att vidareutveckla nuvarande e-tjänster för företagare i tillståndsprocessen. Tillväxtverket bör delta i arbetet utifrån sin kunskap om användardriven utveckling som utgår från företagares behov, kompetensöverföring från detta uppdrag samt kopplingar till verksamt.se. Syftet är att erbjuda ett digitalt stöd som utgår från företagares behov från samråd till ett expedierat miljötillstånd och beslut. Ett sådant digitalt stöd kan med fördel utvecklas ur två aspekter:

1. Bredda och ta e-tjänsternas funktionalitet vidare i ett nytt digitalt stöd för att underlätta för företagaren att följa sitt ärende från samråd till expedierat miljötillstånd och beslut. Företagen efterfrågar egenskaper som exempelvis:
 - Möjlighet att samla underlag, yttranden, remisser och andra dokument
 - Sammanhållen kommunikation med myndigheten, till exempel för bättre dialog och uppföljning av kompletteringsärenden
 - Stöd för externa tjänster eller system, som verksamhetsstödsystem, karttjänster eller hämtning av grunddata

Arbetet kan med fördel ta inspiration från existerande digitala stöd som till exempel Stockholms stads *Plan- och byggtjänsten*².

2. Där det finns möjlighet och behov – fördjupa e-tjänsterna genom att göra branschanpassningar som stöttar ansökningsprocessen för olika typer av verksamheter inom livsmedelskedjan.

För punkt 2 föreslår vi att länsstyrelserna samverkar med relevanta myndigheter i livsmedelskedjan men insatsen skulle även kunna skalas upp och tillämpas för andra branscher som berörs av miljöbalken. För att förslaget ska kunna genomföras behöver det samordnas med förslagen som avser utvecklad vägledning till handläggare i avsnitt 3.5.2 samt stöd till företag i avsnitt 3.5.3.

Arbetet kan med fördel samordnas med Länsstyrelsen Västernorrlands uppdrag avseende likvärdig handläggning.

Användarvänliga digitala tjänster för anmälningsprocessen

Tillväxtverket bedömer att Naturvårdsverket, utifrån sitt centrala ansvar för tillämpningen av miljöbalken, bör ta fram gemensam design och specifikationer för standardiserade e-tjänster för att hantera anmälan om miljöfarlig verksamhet. Det krävs dock fortsatt dialog för att formulera ansvar, form och innehåll. Arbetet bör genomföras i nära samarbete med kommunerna där e-tjänsterna sedan kan realiseras. Berörda myndigheter bör involveras i arbetet där det så krävs.

Tillväxtverket bör delta i arbetet utifrån sin kunskap om användardriven utveckling som utgår från företagares behov, kompetensöverföring från detta uppdrag samt kopplingar till verksamt.se. Vår bedömning är att förslaget, med styrning av berörda myndigheter, kan genomföras inom ramen för detta uppdrag (N2021/00171).

Detta skulle bidra till anmälningsprocessen troligtvis förenklas och blir mer enhetlig, samt att fler kommuner kan dra nytta av digitaliseringens möjligheter till en lägre kostnad. Förslaget ligger också i linje med DIGGs rapport (I2021/01595), där det föreslås att sektorsansvariga myndigheter bör utreda om de kan skapa digitala tjänster för kommunala förfaranden avseende Single Digital Gateway (SDG) och vid behov utveckla dessa.

Erfarenheter av att utveckla kommunala tjänster kan hämtas från bland annat arbetet med Serverat. Arbetet ska förankras med länsstyrelserna då dessa har en vägledande roll gentemot kommunerna. Tillväxtverket har erfarenhet av att i samverkan med Livsmedelsverket och kommuner utveckla e-tjänster för anmälan om registrering av livsmedelsverksamheter.

² Bygg- och plantjänsten (Pågående planarbete), Stockholms stad.
<https://etjanst.stockholm.se/Byggochplantjansten/pagaende-planarbete>

3.5.7 Regelförenkling för vissa typer av verksamheter

Vi har ovan utifrån vårt uppdrag gett förslag som ryms inom befintlig lagstiftning. Utifrån vår behovsanalys ser vi dock vikten av att också lyfta de fördelar som finns med att utreda viss regelförenkling avseende tillståndsprocessen.

När miljöfarlig verksamhet prövas ska det göras en bedömning av platsens lämplighet och verksamhetens miljöpåverkan på platsen. Representanter från länsstyrelserna lyfter dock att det i vissa branscher sällan blir några stora variationer vad gäller försiktighetsmått och villkor trots att dessa ska situationsanpassas. I stället får de snarliga villkor, trots att tillståndsprocessen kan ha varit olika omfattande. Dessa verksamheter skulle med fördel kunna regleras i föreskrifter, anmälas till länsstyrelsen och kontrolleras genom miljötillsynen och därmed inte vara tillståndspliktiga. Ett exempel som har lyfts fram är jordbruksverksamheter som inte omfattas av industriutsläppsdirektivet, men det kan finnas anledning att se över vilka fler typer av verksamheter som skulle kunna undantas tillståndsplikt.

Utifrån ett företagarperspektiv kan det finnas en viss fördel med ett tillstånd jämfört med anmälan om miljöfarlig verksamhet, då det ger tydliga gränsvärden och sällan dras tillbaka. Men det är få företagare som lyfter detta i våra intervjuer. I stället har företagen berättat att de helst undviker en miljöprövningsprocess då det förknippas med höga kostnader och stora risker, vilket riskerar att hämma tillväxten och omställningen inom den svenska jordbrukssektorn. Dessutom återkommer flera jordbruksföretagare till att de upplever att deras verksamhet ses som miljöförstörande när de prövas i samma process som stora industrier. Utifrån detta finns det anledning att tro att det även ur ett företagarperspektiv skulle vara en fördel med striktare reglering i föreskrifter för jordbruksverksamheter i stället för en omfattande miljöprövning.

En effekt av en sådan regelförenkling skulle innebära minskad möjlighet till situationsanpassning och att tryggheten som ett tillstånd kan innebära försvinner. Men fördelen skulle vara ett enklare och framförallt mer förutsägbart förfarande vid utökning eller start av jordbruksverksamhet.

Även om en regelförenkling inom det här området skulle genomföras kvarstår de utmaningar och behov som vår rapport pekar på inom andra områden, vilket innebär att våra övriga förslag ovan är fortsatt relevanta.

Bilaga 1: Urval av tidigare arbeten och utredningar gällande processerna

Organisation	År	Titel
Regeringskansliet, Miljö- och energidepartementet Ds 2018:38	2018	Anpassad miljöprövning för en grön omställning.
Tillväxtverket	2018	DESIGNSPRINT 5-dagarssprint på uppdrag av Tillväxtverket
Naturvårdsverket	2020	Verksamhetsanalys Framtidens miljörapportering
Näringslivets Regelnämnd	2020	Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå, undersökning av Sveriges kommuner
Balanskommissionen	2020	Lösningsrapport 6 förslag för grön omställning
Naturvårdsverket och Jordbruksverket	2019/ 2014	Förstudie avseende digitalisering av tillsynsvägledning enligt miljöbalken:
Länsstyrelsen i Norrbotten	2020	Redovisning av uppdrag till Länsstyrelsen i Norrbotten om kommunal samverkan inom miljötillsyn
Lantbrukarnas Riksförbund	2019	En förenklad miljötillståndsprocess för djurhållande företag
Naturvårdsverket	2019	Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken
SWEMARC, Landsbygds- nätverket, Maritima klustret i Västsvrige	2017	Vattenbruk - en grön näring som hämmas av omodern lagstiftning
SLU, Partnerskap Alnarp	2009	Miljötillståndsprövning för animalieproduktion – en kartläggning av inblandade parter syn på processen
Länsstyrelserna	2018	Uppdrag att bidra med uppgifter till en samlad statistik för miljötillståndsprövningen
SLU, Anders Hedlund och Veronica Johansson	2008	Miljökonsekvensbeskrivning: Aktörernas roller och betydelse
Naturvårdsverket	N/A	Ansvara för en samlad statistik för miljötillståndsprövningen

Bilaga 2: Sammanställning workshop – Träff med miljöhandläggare på länsstyrelsen 13 april 2021

Workshopen anordnades av Jordbruksverket. Tabellerna nedan beskriver de olika stegen i processen för ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet:

1. Information och samråd
2. Ansökningsläge - Rådgivare MKB
3. Handläggning/komplettering
4. Dialog inför beslut/Verktyg för verksamhetsutövning, tillsyn och kontroll

1. Information och samråd		
	<i>Vad för utmaningar uppkommer i det här processteget?</i>	<i>Vad hade kunnat underlätta det här processteget?</i>
Handläggares perspektiv	<p>Omfattande och komplex process att kommunicera gör det svårt att ge bra förutsättningar inför ansökan Processteget information och samråd upplevs som ett viktigt första steg för att minska problem och missförstånd senare i processen. Handläggare upplever dock att det är svårt att under samråden kommunicera komplexa frågor på ett enkelt och pedagogiskt sätt. - "Finns svårigheter att få med så mycket på så kort tid"</p> <p>Olika förväntningar hos handläggare och på samrådsunderlag, vilket bidrar till avsaknad av helhetsbild för processen hos både företag och handläggare Handläggare menar att det kan skilja sig åt i vad som tas upp på ett samråd beroende på vem som håller i samrådet och i vilket län. Handläggare menar att det skapar ojämlikhet vilket kan bidra till att företag skickar in fel eller bristande uppgifter i sin ansökan senare i processen. Detta upplevs problematiskt då det bidrar till att underlag blir spretiga och att det saknas en helhetsbild över vad som gäller.</p> <p>Ändrade regler eller rutiner under processens gång bidrar till varierad informationsdelning beroende på när ett företag varit i kontakt med länsstyrelserna och påbörjat sin ansökan Det händer att ståndpunkter och regler ändras under processens gång, primärt C-processen eller när ett nytt tillstånd ska sökas, vilket leder till att förväntningarna på företagen förändras från ansökningstillfället. Det är problematiskt då det är svårt för både företagen och länsstyrelserna att veta när en förändring skett hos vilken länsstyrelse eller annan kontrollfunktion. Detta bidrar även till att det är</p>	<p>Återkommande kontakt mellan länsstyrelser Handläggare upplever att kontinuerlig kontakt mellan varandra på de olika länsstyrelserna är viktigt, för att förbättra underlag inför och själva samråden. Annars blir det lätt en barriär som bidrar till varierande samrådsunderlag. Ett ansikte på handläggare är viktigt så att man kan förbättra kontakten mellan enheterna och kontakta varandra under samrådsdelen.</p> <p>Återkommande kontakt mellan handläggare, företag och konsulter Handläggare menar även på att det är viktigt att ha god kontakt med företag och anlita rådgivare i samråden för att lyfta frågor och oklarheter tidigt i processen. Information till rådgivare borde se lika ut för alla länsstyrelser för att öka helhetsförståelsen. Det finns även förslag på att hantera samråd och prövning i ett sammanhang för att öka kunskapsdelningen i hela processen.</p> <p>Samlad och gemensam informationsdelning på webb Information om samråd bör finnas på en lättåtkomlig gemensam webb som har klarspråksgranskats så att det blir lättare för företag att få en samlad helhetsbild från länsstyrelserna.</p>

svårt för länsstyrelserna att kunna kommunicera ärendets handläggningstid.

**Företagens
perspektiv ur
handläggares
syn**

Olika förutsättningar för företag som använder rådgivare eller inte

Från handläggarnas perspektiv på företagens utmaningar tros det finnas ojämna förutsättningar om ett företag kan använda rådgivare eller inte. Det framkommer att företag som använde rådgivare kan ha en viss fördel i processen om rådgivaren har god erfarenhet inom området och processen. För de lantbrukare som sköter processen själva tror handläggare att processen upplevs som omfattande och tidskrävande, även att den är svår att ta sig igenom första gången. Processen och utredning är stor i relation till de som "bara" har lite gödsel.

Information från samråden delges på ett pedagogiskt sätt till den som tänkt ansöka

Handläggare menar på att företagare tycker det är extra viktigt att information delges på ett pedagogiskt, tydlig och samlat sätt. Samt att informationen når den person som faktiskt tänkt ansöka från företagets sida.

Aktivt delta på samråden och ta hänsyn till samrådsyttrande

Handläggare betonar vikten av att företag läser och förstår vad som är skrivet i samrådsyttrandet för att underlätta för sig själv i processen.

2. Ansökningsläge - Rådgivare MKB

Vad för utmaningar uppkommer i det här processteget?

Vad hade kunnat underlätta det här processteget?

**Handläggares
perspektiv**

Bristande kompetens hos rådgivare bidrar till bristfälliga uppgifter

Handläggare upplever att rådgivare som hanterar ett företags ansökan ofta har bristande kunskap vilket leder till bristande underlag och behov av kompletteringar. Det leder till ganska generella beskrivningar som inte bedöms nå målen. Det finns dock även rådgivare som är kunniga inom området och som ställer många frågor vilket bidrar till ett mer komplett underlag, dock krävs det nästan alltid någon komplettering.

Varierande mallar från rådgivare bidrar till ojämna bedömningar

Rådgivare som hanterar ett företags ansökan använder ofta egna mallar och blanketter. En ansökan skickas också in på olika sätt (mail eller traditionell postgång). Handläggarna uttrycker att det även finns de rådgivare som har åsikter som inte är i linje med länsstyrelsernas tolkningar. Detta skapar skiftande ansökningsunderlag som därav är svåra att bedöma på liknande sätt.

Kompletteringar används hellre än att fråga vid otidligheter

Som nämnt ovan är kompletteringar vanliga. Men handläggarna upplever också att den person som hanterar en ansökan nästan hellre

Bredda kompetensen och mer kontinuerlig kontakt från företagets sida gentemot kommunerna

Handläggare anser att kompetensen för de som hanterar en ansökan behöver bli bättre samt att företagen behöver öka sin förståelse. Det finns reglerat i miljöbalken vad som ska in, sedan försöker handläggare anpassa det till vad som krävs för lantbruket. Ibland skulle lantbrukare behöva andra rådgivare som till exempel har mer biologiska kunskaper. Kontakten bör också utökas med kommunen som har tillsynsansvar, företagen har mest kontakt med rådgivare och skulle vinna på att förbättra kommunikationen även till kommuner.

Skapa checklistor och enhetliga mallar som stöd i ansökningsläget

Checklistor och enhetliga mallar hade underlättat både för företagen och i sin tur handläggare vid en ansökan. Handläggare försöker idag lista det som är viktigt från samrådet i en checklista så att det ska finnas stöd senare vid ansökan. Länsstyrelsen i Skåne har t.ex. punktat upp vad som ska ingå i de olika delarna (stor vs liten MKB osv).

	skickar in ett otydligt underlag och väntar på komplettering än att fråga om oklarheten innan den skickar in underlaget. Det här har dock förbättrats men upplevs fortfarande vara ett problem. Det finns även utmaningar med att man inom lantbruket arbetar med schabloner, där det är svårt med exakthet.	
Företagens perspektiv ur handläggares syn	Lämnar allt i rådgivarens händer Handläggarna upplever att det är en utmaning att rådgivare ansvarar för hela processen och att företagen lämnar över ansvaret till dessa. Enligt handläggarna är det svårt för företagen att ta sig igenom processen då rådgivarna besitter kunskapen. Det är också en utmaning för företagen om de behöver byta rådgivare mitt i processen.	Vara mer involverade i ansökan Handläggarna tror att företagen hade vunnit på att vara mer aktiva vid ansökningsprocessen och lära sig mer om vad som krävs för ansökan för att inte bli lika beroende av rådgivare. Handläggarna tror även att företagen skulle kunna bli bättre på att ha koll på formalia och identifiera villkor som liknande företag har fått tidigare. Handläggarna förstår också att företagen gärna tar in experthjälp då processen är omfattande och kräver en viss kompetens vid MKB:n.

3. Handläggning/komplettering

	Vad för utmaningar uppkommer i det här processteget?	Vad hade kunnat underlätta det här processteget?
Handläggares perspektiv	<p>Kompletteringar är tidskrävande Kompletteringar är bland det mest tidskrävande i processen. Företagaren upplever ofta att det är oklart vad som bör kompletteras, vilket medför att utredningarna blir långdragna. När kompletteringen hanteras av rådgivare, går det ofta bättre att lösa kompletteringen. En del ansökningar hamnar i bedömningsläge återigen fastän de borde räknas till kompletteringsfasen. I Skåne, Stockholm och förmodligen hos fler länsstyrelser skickas ett kompletteringsyttrande kring vad som till exempel angavs vara viktigt vid samrådet och som ansågs vara viktigt i ärendet.</p> <p>Problematiskt när handläggare eller rådgivare byts ut i processen Viktigt med kontinuitet i processen, blir problematiskt när handläggare byts ut under processen. Det är ofta delar som faller mellan stolarna när fler handläggare involveras, vilket gör det svårt att följa upp ansökan vid ett senare tillfälle. Kan lätt bli att handläggare och den sökande pratar förbi varandra i många fall.</p> <p>Inkompleta ansökningar när företagen gör dem själva Svårare för de företag som väljer att göra ansökan själva att få den helt korrekt. Ofta försöker företagen enbart nå en miniminivå i sin ansökan, vilket kan bero på tidsbrist. Ett bra samråd brukar</p>	<p>Tillökning av resurser Det behövs fler handläggare då processen är omfattande och behöver vara det för att upprätthålla kvaliteten. Viktigt att då ha en kontinuitet mellan handläggare för att hantera processen korrekt.</p> <p>Förenklad process och förbättringar i IT-stöd Förenklad ansökningsprocess samt en e-tjänst för att få in alla delar av ärendet. Det behövs även ett bättre handläggningssystem, då många system skiljer sig för mycket åt (bland annat GIS-systemet). Platina är omständligt och tar tid medan Nikita kan fungera bättre). Processen bör bli mer detaljerat beskriven. Ofta blir det för generellt när rådgivare skriver. Gäller att vara tydlig med regler gällande vilket stöd som kan ges under processen (hur mycket man får hjälpa till). Ofta blir det fel när folk vill "dölja saker" alternativt är slarviga. Viktigt att uppmana till kontakt vid oklarheter.</p> <p>Övrigt Det gäller viss förvirring och ovilja kring att avvisa ärenden, utan det begärs</p>

	<p>resultera i en bra ansökan. Dock är det ofta som inte allt som lyfts kommer med alternativt inte blir tillräckligt fördjupat. Samrådet har stor inverkan på vad som ska ingå i ansökan men det är lagstiftning som avgör innehåll.</p>	<p>komplettering i stället. Det vill säga vid ärenden med låg kvalitet. Detta leder till att processen blir utdragen. Bör tydliggöras när ett ärende ska avskivas.</p>
<p>Företagens perspektiv ur handläggares syn</p>	<p>Ansökningsprocessen bör göras bättre och tydligare för att undvika fel</p> <p>Företagen har svårt att få in kompletta ansökningar. Det skiljer sig åt mellan olika branscher. Lantbrukare, som ofta har hjälp av rådgivare brukar klara sig bättre. Företagens kontaktbehov varierar kraftigt, tar det för lång tid hör de ofta av sig. Det skiljer sig mycket åt om vilka kompletteringspunkter som de vill ställa frågor om, likaså vilka som är deras utmaningar. Företagarna svarar på de frågor som ställs. Det kan ibland vara så att man inte har kontakt med företagaren utan bara med rådgivaren.</p>	<p>Förbättra processen med hjälp av kommunikation och e-tjänster</p> <p>Förenklade handlägningsprocesser och e-tjänster. Det skulle gå att förbättra de första ansökningsstegen med hjälp av bättre information. Underlätta kontakten mellan företagen och den ansvariga myndigheten. Få företagarna att förstå att de måste genomföra beskrivning av sin miljöpåverkan och ha med detta i ansökan.</p>

4. Dialog inför beslut/Verktyg för verksamhetsutövning, tillsyn och kontroll

	Vad för utmaningar uppkommer i det här processteget?	Vad hade kunnat underlätta det här processteget?
<p>Handläggares perspektiv</p>	<p>Svagt systemstöd för hantering av villkorade fastställande</p> <p>Vissa beslut med tillhörande villkor krockar med stödsystem och bidragsstöd. Många frågor hamnar under de allmänna villkoren och är svåra att följa upp. Villkor som inte stämmer med hur lantbrukaren tänkt bedriva sin verksamhet – viktigt att det är tydligt och att denne läser igenom det.</p> <p>Remisser kommer ofta in sent</p> <p>Många remissinstanser kommer sent med sin information. Det kan uppstå informationsglapp gentemot kommuner i synnerhet när de är tillsynsmyndigheter. Kommunerna lägger främst sitt fokus på lagstiftningen medan länsstyrelserna lägger den på tillståndets innehåll.</p>	<p>Konsekvent tillsyn behövs för att minska fel och ojämlikhet mellan länen</p> <p>Ha en lista tillgänglig som innehåller det företaget har åtagit sig för att förenkla vid tillsyn. Dialogmöte bör finnas under processen för att minska missförstånd. Dessutom kan det vara bra att titta på anläggningen under processen. Förslag på beslut/yttranden bör kommuniceras med den sökanden, så att det kan justeras vid behov innan fattat beslut. Viktigt att formulera sig konsekvent mot företag. Det skulle underlätta med någon form av nationell villkorsbank för att bedömningen ska se likadan ut i hela landet. Dialog är bra för verksamhetsutövarna att kunna ta ställning till ett skarpt förslag.</p>

Företagens perspektiv v ur handlägg ares syn	Beslut skiljer sig mellan olika län, platser och personer Kan finnas utmaningar med olika bedömningar inom de olika tillsynsområdena. Det kan skilja sig mycket från lantbrukare till lantbrukare. Företagen ska följa upp villkoren i egenkontrollen. Däremot ska alla tillståndspliktiga verksamheter följa upp detta i miljörapporten. Miljörapporterna är relativt kortfattande. Kommuner och länsstyrelser skiljer sig åt. I kommunerna har man mer checklistor oberoende av verksamhetens storlek. Länsstyrelserna har mer fokus på själva tillståndet.	Ibland viktigt med verbal kommunikation vid beslut och tillståndsgivning Vid tillståndsgivning bör synpunkter överlämnas verbalt för att kunna förtydliga vad som anses viktigt. Det är viktigt att det finns resurser och tid att göra detta. Viktigt med informationsöverföring mellan ansvariga myndigheter så att det följs upp på ett bra vis.
	Hög arbetsbörda och oklarheter Det är för mycket att klara av i besluten samt för många villkor att lyda under. Det är även otydligt hur "igångsättningstid" ska tolkas. Det är ovisst vad som ska anmälas eller inte, detta görs som bäst genom dialog med tillsynsmyndigheterna.	
