



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2017-09-28

Ärendnr:

NV-08966-16

# Statistik för miljötillståndsprövningen

Regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets regleringsbrev 2017  
(M2016/02982/S(delvis), M2016/02923/S, M2016/02948/Mm m.fl.)

BESÖK: STOCKHOLM -VALHALLAVÄGEN 195  
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB  
POST: 106 48 STOCKHOLM  
TEL: 010-698 10 00  
FAX: 010-698 16 00  
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE  
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

# Innehåll

<b>1</b>	<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>INLEDNING</b>	<b>9</b>
2.1	Uppdraget	9
2.2	Bakgrund	9
2.3	Avgränsning	10
2.4	Genomförande	10
2.5	Syfte och nytta med statistik om tillståndsprövning	11
<b>3</b>	<b>PRÖVNING AV MÅL OCH ÄRENDEN</b>	<b>12</b>
3.1	Allmänt om prövningen	12
3.2	Aktörer i tillståndsprövningen	12
3.3	Regler om tillståndsplikt	13
3.4	Förfarandet vid en tillståndsprövning	15
3.5	Tidigare förändringar av prövningen av mål och ärenden	16
3.6	Faktorer som påverkar prövningstider	17
<b>4</b>	<b>DIGITALISERING AV VERKSAMHETSPROCESSER OCH MILJÖINFORMATION</b>	<b>22</b>
4.1	Drivkrafter för digitalisering	22
4.2	Internationella initiativ	22
4.3	Nationella initiativ	23
4.4	Digitalisering inom miljöområdet	24
4.5	Uppdraget Digitalt först – Smartare miljöinformation	25
4.6	Slutsatser	27
<b>5</b>	<b>NUVARANDE UPPFÖLJNING AV MÅL OCH ÄRENDEN</b>	<b>28</b>
5.1	Allmänt	28
5.2	Uppgifter i miljöprövningsdelegationernas befintliga system	28
5.3	Uppgifter i mark- och miljödomstolarnas befintliga system	33
5.4	Jämförelse mellan domstolarna och miljöprövningsdelegationerna	36
5.5	Uppgifter som redovisas av prövningsmyndigheterna	37
5.6	Uppgifter som behövs för internationell rapportering m.m.	39
<b>6</b>	<b>UTGÅNGSPUNKTER FÖR NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG</b>	<b>40</b>
<b>7</b>	<b>FÖRSLAG PÅ KORT SIKT</b>	<b>42</b>
7.1	Utveckla befintliga system	42
7.2	Innehåll i den årliga statistiken	43

7.3	Närmare om vilka uppgifter prövningsmyndigheterna bör registrera	45
7.4	Uppgifter som inte bedöms lämpliga att följa i en modell	53
7.5	Kvalitetsaspekter	54
7.6	Ansvarsfördelning	56
7.7	Sekretess och behandling av personuppgifter	57
7.8	Officiell statistik	58
7.9	Hur och när bör statistiken redovisas?	60
7.10	Kostnadsuppskattning	60
<b>8</b>	<b>TÄNKBART PÅ LÄNGRE SIKT</b>	<b>62</b>
8.1	Förutsättningar	62
8.2	Lösning för samlad nationell statistik	62
8.3	Uppgifter av intresse	63
<b>9</b>	<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>66</b>
<b>10</b>	<b>BILAGA 1 – KOSTNADSUPPSKATTNING</b>	<b>69</b>
<b>11</b>	<b>BILAGA 2 – EXEMPEL PÅ ANNAN UPPFÖLJNING OCH STATISTIK</b>	<b>73</b>

# 1 Sammanfattning

## 1.1 Uppdragets syfte och genomförande

Naturvårdsverket har, på uppdrag av regeringen, tagit fram ett förslag till modell för att årligen upprätta och redovisa statistik om miljötillståndsprövningar. I enlighet med regeringens önskemål har modellen utformats så att det för olika branscher, prövningsinstanser och mål- och ärendetyper ska vara möjligt att samla in, sammanställa, analysera och presentera statistik för hur lång prövningstiden varit från ansökan till beslut och vilka faktorer som påverkat prövningstiden. Uppdraget har avgränsats till att omfatta prövning av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, samt vattenverksamheter som prövas i domstol i första instans.

Statistiken som tas fram kan komma till nytta genom att ge verksamhetsutövare och andra aktörer som deltar i tillståndsprövningar bättre förutsägbarhet om hur lång tid ett ärende eller mål kan ta. Prövningsmyndigheterna kan få underlag för verksamhetsutveckling, och Regeringskansliet och andra aktörer kan använda statistiken som underlag för utredningar, bedömningar och beslut.

Regeringsuppdraget har genomförts i projektform på Naturvårdsverket. Underlag och värdefulla synpunkter har inhämtats från Domstolsverket, två mark- och miljödomstolar, företrädare för tre olika länsstyrelser/miljöprövningsdelegationer och Statistiska centralbyrån. För att identifiera faktorer som kan påverka tidsåtgången för tillståndsprövningar har Naturvårdsverket gjort en genomgång av tidigare genomförda studier. Slutsatserna av genomgången har stämts av med nämnda prövningsmyndigheter.

## 1.2 Utgångspunkter för förslagen

Naturvårdsverket bedömer att en modell för att ta fram årlig statistik om miljötillståndsprövningar bör bygga på digital och strukturerad information, för att statistiken ska kunna tas fram på ett effektivt sätt, med en rimlig arbetsinsats och med bra kvalitet. Modellen kan med fördel utvecklas successivt och då finns även möjligheter att ta tillvara de nya möjligheter som en ökad digitalisering väntas ge.

Naturvårdsverket har utgått ifrån att det är önskvärt att statistiken från olika prövningsinstanser blir jämförbar, och föreslår därför att samma parametrar ska följas upp både hos miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar. Naturvårdsverket har även utgått ifrån att det är den som fattar ett beslut (dvs. prövningsmyndigheterna) som ansvarar för informationen om och i beslutet, liksom för att kvalitetssäkra, sammanställa och tillgängliggöra informationen om beslutet. De förslag som presenteras är avstämde med berörda myndigheter och ambitionen är att förslagen ska vara rimliga utifrån behov/nytta och kostnader (i form av främst tidsåtgång).

### 1.3 Förslag på kort sikt

Naturvårdsverket föreslår att statistiken på kort sikt (inom några år) ska baseras på uppgifter i prövningsmyndigheternas befintliga system för uppföljning (SIV hos domstolarna och Lisa hos länsstyrelserna). Uppgifterna i dessa system bygger i sin tur till stor del på uppgifter som registreras i myndigheternas ärendehanteringssystem (Vera hos domstolarna och Platina hos länsstyrelserna). För att den statistik som föreslås ska vara möjlig att ta fram behöver viss utveckling av dessa system först ske, så att samtliga uppgifter som behövs finns tillgängliga i form av strukturerad information. Systemutvecklingen bedöms ta ett till två år att genomföra.

Naturvårdsverket föreslår att statistiken redovisas årligen, vilket också innebär att det blir möjligt att redovisa tidsserier. Alla uppgifter bör registreras per prövningsmyndighet, vilket innebär att det blir möjligt att jämföra olika prövningsmyndigheter med varandra. Det totala antal mål/ärenden som inkommit, pågår och avslutats under året ska redovisas. Avgjorda<sup>1</sup> mål/ärenden ska kunna redovisas fördelade på miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Det ska även vara möjligt att dela in mål/ärenden efter typ av miljöfarlig verksamhet (baserat på indelningen i miljöprövningsförordningen), respektive typ av vattenverksamhet (baserat på indelningen i Domstolsverkets miljöbok). Det ska även gå att utläsa vilka mål/ärenden som avser industriutsläppsverksamheter respektive Seveso-verksamheter och antalet som avser hel tillståndsprövning respektive ändringstillstånd. Vidare ska det finnas uppgifter om hur stor andel av målen/ärendena som avgjorts med dom eller beslut som innebär att tillstånd beviljats.

När det gäller mål och ärenden som överklagas ska statistiken innehålla följande uppgifter: antalet mål och ärenden som överklagas, vilken part som överklagat, hur stor del av överklagaden som leder till ändring, samt antalet som får prövningstillstånd hos mark- och miljööverdomstolen.

För alla avgjorda mål och ärenden ska man kunna utläsa tidsåtgången från ansökan till dom eller beslut i första instans. Det ska även gå att utläsa tiden från ansökan till kungörelse, samt från kungörelse till beslut (alternativt första deldom med ställningstagande i tillståndsfrågan i första instans). För överklagade mål/ärenden ska det gå att utläsa tiden från inkommet mål till avgörande i överinstans. Det bör även gå att utläsa den totala tiden från ansökan i första instans till dess ett överklagat mål avgörs och vinner laga kraft i överinstansen.

---

<sup>1</sup> Med avgjorda mål avses mål där mark- och miljödomstolen har meddelat avgörande med ställningstagande i tillståndsfrågan, även om frågor skjutits upp.

Naturvårdsverket föreslår att statistiken även inkluderar ett mått på personalresurser hos prövningsmyndigheten, t.ex. antal årsarbetskrafter för arbetet med tillståndsprövningar.

För att få till stånd de ändringar som föreslås kan det krävas uppdrag eller återrapporteringskrav i prövningsmyndigheters regleringsbrev. När det gäller domstolarna kan även ändringar i Domstolsverkets föreskrifter behövas. Arbetssätten behöver också ses över så att uppgifterna registreras korrekt. Utvecklingsarbetet sköts lämpligen av länsstyrelserna, Domstolsverket och domstolarna i samverkan.

De initiala kostnaderna för utveckling av verksamhetssystem hos Domstolsverket och länsstyrelserna bedöms uppgå till ca 300 000 kr vardera. Kostnaden påverkas dock i hög grad av om verksamhetsutvecklingen samordnas med andra utvecklingsprojekt. När förändringarna av IT-systemen har genomförts bedöms kostnaderna för merarbetet med att registrera uppgifter vid handläggningen av ärenden och sammanställning av statistik hos länsstyrelserna/miljöprövningsdelegationerna uppgå till knappt 200 000 kr årligen. Skattningen är osäker och motsvarande skattning av merarbetet vid handläggning hos domstolarna har inte kunnat göras.

## 1.4 Tänkbart på längre sikt

En långsiktig lösning för statistik om miljötillståndsprövningar bör ta utgångspunkt i det pågående arbetet med digitalisering. I rapporten redovisas vilken information som kan vara intressant i en långsiktig lösning. Exempelvis kan det på sikt vara relevant att utöka statistiken till att omfatta fler typer av mål och ärenden, som t.ex. mål och ärenden som rör villkorsändringar. En ökad digitalisering av tillståndprocessen bör göra det möjligt att på ett enkelt sätt följa upp tidsåtgången för fler moment i prövningen, t.ex. tiden för sökanden att inkomma med kompletteringar. Det kan också vara relevant att utöka statistiken till att även inkludera tiden som föregår ansökan, dvs. samrådsprocessen, inte minst eftersom den ofta har betydelse för hur lång tid prövningen tar.

Naturvårdsverket bedömer att det på sikt kan vara lämpligt att skapa lösningar som möjliggör en samlad nationell statistik från både miljöprövningsdelegationer och miljödomstolar. Det skulle ge en bättre överblick och en möjlighet att göra samlade analyser av alla mål och ärenden som ingår i statistiken, samt göra det enklare att följa ett mål eller ärende genom alla instanser. Det kan också göra det enklare att knyta uppgifterna till andra data om företag.

## 2 Inledning

### 2.1 Uppdraget

Uppdraget, som gavs i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2017, lyder:

*”Naturvårdsverket ska ta fram en modell för att årligen upprätta och redovisa statistik för miljötillståndsprövningen. Modellen ska utformas så att det för olika branscher, prövningsinstanser och mål- och ärendetyper är möjligt att samla in, sammanställa, analysera och presentera statistik för hur lång prövningstiden varit från ansökan till beslut och vilka faktorer som påverkat prövningstiden. Modellen ska möjliggöra att handläggningstiden av miljötillståndsprövningen kan följas över tid. Naturvårdsverket ska i arbetet inhämta synpunkter från Statistiska centralbyrån (SCB) i statistiska frågor och i övrigt samråda med Domstolsverket och länsstyrelserna. (...) ”*

### 2.2 Bakgrund

Det finns generella mål från riksdag och regering om en effektiv statsförvaltning, samt om myndigheternas digitalisering. Sveriges riksdag har fastställt följande mål för förvaltningspolitiken: ”En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete”.<sup>2</sup>

Näringslivsföreträdare har framfört att tillståndsprövning enligt miljöbalken tar för lång tid och att detta innebär försenade och uteblivna investeringar, samt konkurrensnackdelar för svenskt näringsliv. Tidsåtgången för tillståndsprövningarna uppfattas vara svår att förutse.

Uppdraget nämns i regeringens nyindustrialiseringsstrategi<sup>3</sup>, som ska stärka företagens omställningsförmåga och konkurrenskraft. Ett av fyra fokusområden i strategin är ”Hållbar produktion”, inom vilket regeringen bl.a. lyfter fram satsningar på ”Effektiva regelverk som underlättar omställning”, bl.a. följande åtgärder:

- 3.1. Förslag till effektivare miljötillståndsprövning läggs.
- 3.2. Statistik för prövningstider utarbetas.
- 3.3. Uppdrag om förslag för snabbare prövning.
- 3.4. En referensgrupp för kontinuerlig dialog om förbättringar skapas.

<sup>2</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/statlig-forvaltning/mal-for-statlig-forvaltning/>

<sup>3</sup> Smart industri - en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige.  
<http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/01/smart-industri---en-nyindustrialiseringsstrategi-for-sverige/>

## 2.3 Avgränsning

I dialog med Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet och Näringsdepartementet) har uppdraget avgränsats till att gälla tillståndspliktig<sup>4</sup> miljöfarlig verksamhet<sup>5</sup> (dvs. A- och B-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen (2013:251)), samt vattenverksamheter som prövas i domstol i första instans. Andra tillståndsprövningar ingår inte i uppdraget.

Regeringen har efterfrågat en modell för att följa upp provningstider från ansökan till beslut. Det innebär att tiden som föregår inlämnandet av ansökan (dvs. samrådsfasen) ligger utanför uppdraget. Tidsåtgången för samrådsfasen är också svår för myndigheterna att mäta, eftersom samrådet initieras och drivs av den sökande, och kontakt med miljöprövningsdelegationen och domstolen sker först när ansökan lämnas in. Den tidsåtgång som avses anges i kalendertid, inte nedlagd arbetstid.

## 2.4 Genomförande

Regeringsuppdraget har genomförts i projektform med en intern styrgrupp på Naturvårdsverket. I projektgruppen har Linda Sjöo (miljöjurist på Industrienheten), Anders Bergman (konsult på Miljöinformationsenheten), Moa Ek (handläggare på Samhällsplaneringsenheten) och Elin Forsberg (projektledare på Regeringsuppdragsenheten) ingått. Projektets styrgrupp har utgjorts av enhetscheferna Gunilla Sallhed och Anna Otmalm, samt biträdande avdelningscheferna Ingela Hiltula och Rikard Janson.

Underlag och värdefulla synpunkter har inhämtats från flera personer på Domstolsverket, rådmän vid två mark- och miljödomstolar, samt företrädare för tre olika länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer (länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland och Västerbottens län). Synpunkter i statistiska frågor har inhämtats från Statistiska centralbyrån (SCB). Flera mindre möten har hållits med prövningsmyndigheterna och SCB, i syfte att kartlägga förutsättningar och stämma av förslag. Ett gemensamt dialogmöte genomfördes den 28 april, då preliminära förslag diskuterades. Information och möjlighet att lämna synpunkter har även skett via andra kanaler för samverkan mellan Naturvårdsverket och prövningsmyndigheterna, bl.a. miljöskyddsforum (31 maj) och strategiska miljöskyddsgruppen (24 februari).

För att identifiera faktorer som kan påverka tidsåtgången för tillståndsprövningar har Naturvårdsverket gjort en genomgång av tidigare genomförda studier, se vidare

<sup>4</sup> C- och U-verksamheter är inte tillståndspliktiga och ingår således inte.

<sup>5</sup> Med miljöfarlig verksamhet avses all användning av mark, byggnader eller anläggningar som på ett eller annat sätt innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller som på annat sätt medför risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.



avsnitt 3.6. Naturvårdsverket har även studerat exempel på uppföljning och statistik inom andra områden, se vidare bilaga 2.

## 2.5 Syfte och nytta med statistik om tillståndsprovning

Vissa uppgifter om tillståndsprovningar registreras och redovisas idag av provningsmyndigheterna (se kap. 5). Regeringen bedömer att det finns ett behov av att redovisa ytterligare uppgifter om provningstider årligen. Syftet med att sammanställa och redovisa sådana uppgifter är att få information om hur lång provningstiden är från ansökan till beslut och kunskap, samt om vilka faktorer som påverkar provningstiden.

Prövnings- och remissmyndigheterna kan använda de sammanställda uppgifterna för att få överblick över mål och ärenden vid handläggning och uppföljning, samt för att utveckla sitt arbetssätt, exempelvis genom benchmarking. Statistiken kan även användas exempelvis som underlag för utredningar, bedömningar och beslut inom regeringskansliet och andra berörda myndigheter. Regeringen kan t.ex. vidta åtgärder genom tilldelning av medel, genom uppdrag till myndigheter och genom författningsändringar. Statistiken kan användas även för att följa upp och utvärdera effekter av sådana åtgärder.

Statistiken kan också komma till nytta för verksamhetsutövare, genom att ge en uppfattning om hur lång tid en tillståndsprovning kan ta. Även andra intressenter kan ha nytta av denna information, såsom remissmyndigheter, allmänhet och andra aktörer som deltar i tillståndsprovningar, liksom forskare, utredare och andra, t.ex. som underlag för analys och diskussion. Statistiken kan även bidra till ökad transparens och förståelse för provningsprocessen.

Sammanfattningsvis kan statistik om tillståndsprovningar komma olika aktörer till nytta på olika sätt:

- Prövningsmyndigheterna får underlag för verksamhetsutveckling.
- Regeringskansliet och andra aktörer får underlag för utredningar, bedömningar och beslut.
- För verksamhetsutövare och andra aktörer som deltar i tillståndsprovningar ger statistiken bättre förutsägbarhet om hur lång tid ett ärende eller ett mål kan ta.

## 3 Prövning av mål och ärenden

### 3.1 Allmänt om prövningen

Miljöprövningens övergripande syfte är att verksamheter som påverkar miljön ska prövas på ett effektivt och rättssäkert sätt, för att skydda människors hälsa och miljön. Miljöprövningen ska även säkerställa att allmänheten ges insyn och inflytande, samt att Sveriges åtaganden internationellt och inom EU uppfylls.

Mål och ärenden kan vara olika komplexa beroende på bl.a. vilken typ av verksamhet som prövningen avser och hur omfattande prövningen är. I många prövningar krävs en bedömning av om verksamheten uppfyller förutsättningar enligt ett flertal bestämmelser i miljöbalken och förordningar under miljöbalken. Det kan t.ex. vara fråga om en verksamhet som kräver tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, ett Natura 2000-tillstånd och dispens från förbud i artskyddsförordningen.

### 3.2 Aktörer i tillståndsprövningen

Följande aktörer deltar i eller påverkar tillståndsprövningen:

- **Riksdag och regering** meddelar bestämmelser om prövningsprocessen.
- **Prövningsmyndigheter** för tillståndsprövning i första instans utgörs av miljöprövningsdelegationerna (MPD) (12 stycken) vid länsstyrelser och mark- och miljödomstolarna (5 stycken). Miljöprövningsdelegationernas beslut överklagas till mark- och miljödomstol och därefter till Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljödomstolens avgöranden överklagas till Mark- och miljööverdomstolen och därefter till Högsta domstolen. Se figur 1.
- **Sökanden**, vanligtvis verksamhetsutövaren, initierar processen genom att lämna in en ansökan om tillstånd. Dessförinnan ska verksamhetsutövaren ha genomfört samråd.
- **Remissmyndigheter** är främst företrädare för miljöintressen och andra allmänna intressen som verksamheten ska prövas mot.
- **Övriga intressenter** kan vara företrädare för antingen enskilda eller allmänna intressen, t.ex. privatpersoner, fastighetsägare, allmänhet, miljöorganisationer och samebyar. I mål om vattenverksamhet är ägare av fastighet som berörs av ansökan sakägare.

### 3.2.1 Naturvårdsverkets roll

Av 22 kap. 6 § miljöbalken framgår att Naturvårdsverket, när det behövs, ska föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i ansökningsmål. I enlighet med 3 § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde bl.a. särskilt:

- bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,
- delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön.

Naturvårdsverket kan bli tillfrågad som remissmyndighet och delta i samråd. Naturvårdsverket har även möjlighet att gå in som motpart till den sökande och möjlighet att överklaga meddelade tillstånd.

Utöver detta framgår det också av Naturvårdsverkets instruktion att Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde bl.a. ska:

- ansvara för central tillsynsvägledning,
- samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,
- inom sitt ansvarsområde utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning.

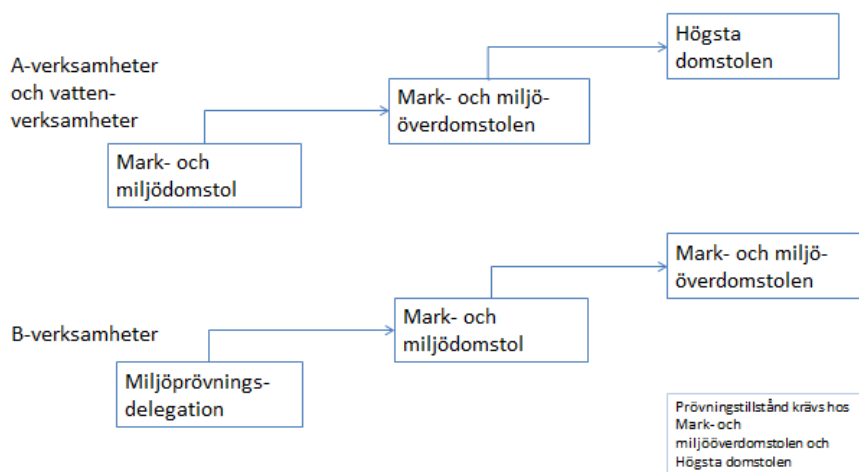
Naturvårdsverket ansvarar även för viss officiell statistik, se vidare avsnitt 7.8.1.

## 3.3 Regler om tillståndsplikt

Bestämmelser om tillståndsplikt för miljöfarliga verksamheter finns i 9 kap. miljöbalken. I miljöprövningsförordningen (2013:251) finns en förteckning över tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. I förordningen anges om en verksamhet klassas som A-, B- eller C-verksamhet, vilket avgör vilken instans som ska pröva målet/ärendet. Se figur 1.

- Tillståndsplikt A innebär att det är mark- och miljödomstol som prövar ansökan.
- Tillståndsplikt B innebär att det är länsstyrelsen som prövar ansökan. Besluten fattas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen.
- Anmälningssplikt C innebär att verksamheterna inte får bedrivas utan att vara anmälda till tillsynsmyndigheten (kommunen). C-verksamheter kan dock prövas av länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen om de ingår som en del i en tillståndspliktig verksamhet, om verksamhetsutövaren valt att genomföra en frivillig prövning, eller om tillsynsmyndigheten förelagt verksamhetsutövaren att söka tillstånd.

I bestämmelserna om tillståndsplikt i miljöprövningsförordningen anges även en verksamhetskod som gäller för den beskrivna verksamheten eller åtgärden. Verksamhetskoden syftar till att underlätta rapportering och databehandling (jämför 1 kap. 14 § miljöprövningsförordningen).



**Figur 1. Schematisk figur över instansordningen.**

Vattenverksamheter är sådana åtgärder som vidtas i ett vattenområde, bortledande av yt- eller grundvatten, tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden eller markavvattning som anges i 11 kap. 2 § miljöbalken. Vattenverksamhet är som huvudregel tillståndspliktig enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstol, med undantag för markavvattning. Även en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som innefattar vattenverksamhet prövas hos mark- och miljödomstol, vilket innebär att en ansökan om tillstånd till B-verksamhet kan prövas av mark- och miljödomstolen som första instans.

Tillståndsplikt gäller som huvudregel även för ändringar av tillståndspliktig verksamhet. Vid tillståndspliktig ändring av en miljöfarlig verksamhet finns det, enligt 16 kap. 2 § första stycket miljöbalken, möjlighet att begränsa tillståndet och prövningen till att enbart avse ändringen, genom ett s.k. ändringstillstånd (se vidare avsnitt 3.5). Regeringen har nu föreslagit att 16 kap. 2 § miljöbalken ska gälla även för vattenverksamhet.<sup>6</sup> Idag är det praxis att vid ändring av vattenverksamhet begränsa prövningen till att avse endast ändringen.

<sup>6</sup> Remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft, Miljö- och energidepartementet, Dnr M2017/01639/R, 2017-06-29

### 3.4 Förfarandet vid en tillståndsprövning

Förfarandet vid en tillståndsprocess regleras huvudsakligen i 22 kap. miljöbalken, men även i bl.a. rättegångsbalken (1942:740) och förvaltningslagen (1986:223). Bestämmelser finns bl.a. om tillståndsansökans och tillståndsbeslutets innehåll, kungörelse, kommunikation med myndigheter, enskilda och miljöorganisationer samt om huvudförhandling och syn.

Innan en ansökan om tillstånd lämnas in ska verksamhetsutövaren samråda med myndigheter, berörda enskilda och eventuellt allmänhet och andra intressenter. Därefter tas en miljökonsekvensbeskrivning fram. Regler om krav på upprättande av och innehåll i miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag samt om samråd finns bl.a. i 6 kap. miljöbalken.

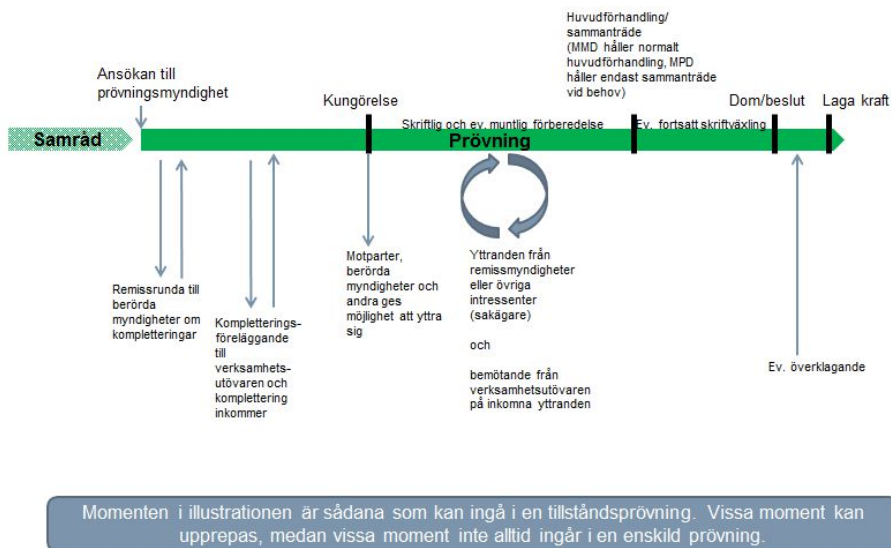
När en ansökan kommer in till prövningsmyndigheten kan handlingarna sändas ut på en s.k. kompletteringsrunda där berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig över om ansökan behöver kompletteras (se figur 2). En sådan kompletteringsrunda är inte obligatorisk, men förekommer i de flesta tillståndsprövningar. Om prövningsmyndigheten anser att ansökan är ofullständig, föreläggs sökanden att komplettera ansökan med risk för att den annars kan avvisas. När ansökan är komplett och kan tas upp till prövning kungörs ansökan och remitteras till berörda myndigheter och sakägare för yttrande. Om synpunkter på ansökan kommer in får sökanden möjlighet att bemöta dessa. Efter eventuell ytterligare skriftväxling eller muntlig förberedelse håller domstolen som huvudregel huvudförhandling med eventuell syn. Även miljöprövningsdelegationen kan hålla sammanträde och syn, men vanligtvis avslutas ärendet utan sammanträde. Prövningen avslutas genom att prövningsmyndigheten meddelar ett avgörande genom dom eller beslut. Sökanden eller annan som berörs av avgörandet kan överklaga domen eller beslutet om den är missnöjd med utgången. Prövningsmyndigheten kan vid meddelande av tillstånd besluta att skjuta upp en villkorsfråga under en provotid.

För tillståndsprövning av vattenverksamhet finns vissa särskilda regler, bl.a. om vad ansökan ska innehålla, särskilda förutsättningar för tillstånd och vad en dom ska innehålla. Processen för tillståndsprövningen motsvarar emellertid i huvudsak prövningen av miljöfarlig verksamhet.

För vissa särskilda typer av nya verksamheter ska regeringen, enligt 17 kap. 1 § miljöbalken, pröva tillåtligheten av verksamheten. Regeringen kan även förbehålla sig rätten att enligt 17 kap. 3 § miljöbalken pröva tillåtligheten av vissa verksamheter. Därtill ska prövningsmyndigheten, i enlighet med 19 kap. 2 § respektive 21 kap. 7 § miljöbalken, i vissa fall lämna över frågor till regeringen för prövning. Om en verksamhet ska tillåtlighetsprövas av regeringen överlämnar prövningsmyndigheten efter remiss och övrig beredning målet eller ärendet till regeringen med ett eget yttrande. Regeringen beslutar i dessa fall om verksamheten är tillätlig eller inte och kan meddela särskilda villkor. Ärendet

lämnas därefter åter till prövningsmyndigheten. Om den sökta verksamheten anses tillåtlig ska prövningsmyndigheten besluta om tillstånd med närmare villkor. I annat fall avslås ansökan.

För vissa verksamheter kan det också krävas tillstånd enligt andra regler eller andra prövningar med anknytning till miljöområdet. I detta regeringsuppdrag inkluderas dock enbart tillståndsprövning enligt miljöbalken enligt vad som beskrivits i avsnitt 2.3.



Figur 2. Schematisk figur över olika steg i tillståndsprövningen.

### 3.5 Tidigare förändringar av prövningen av mål och ärenden

År 2011 bildades fem mark- och miljödomstolar, genom att de tidigare fem miljödomstolarna och 25 fastighetsdomstolarna slogs samman. Mark- och miljödomstolarna är placerade vid de fem tingsrätter där miljödomstolarna tidigare var placerade. Genom sammanslagningen tillfördes mål enligt plan- och bygglagen samt fastighetsmål. I förarbetena angavs att ett syfte var att förenkla, samordna och effektivisera handläggningen och domstolsprövningen av dessa mål (Regeringen, prop. 2009/10:215). Efter inrättandet av mark- och miljödomstolarna tilldelades domstolarna medel för att syftet med reformen skulle uppnås (Regeringen, prop. 2012/13:1). 2016 fördes även mål enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster till mark- och miljödomstolarna.

År 2012 minskade antalet miljöprövningsdelegationer från 21 stycken (dvs. en vid varje länsstyrelse), till dagens 12 stycken. Förändringens syfte var att bidra till en mer kvalificerad och effektiv tillståndsprövning, en ökad erfarenhet av att pröva olika typer av verksamheter och bättre förutsättningar för enhetlig rättstillämpning (Regeringen, prop. 2009/10:215). Samtidigt beslutade regeringen om en målsättning om att ärenden vid en miljöprövningsdelegation ska vara avgjorda inom sex månader från det att ansökan är fullständig (Socialdepartementet, 2011). Numera ges årliga uppdrag till länsstyrelserna att redovisa hur de uppfyller målet att ansökningar ska beslutas inom 180 dagar från att ärendet är komplett.

Regeringen har inte beslutat om något mål om handläggningstider för mål som prövas av mark- och miljödomstolar, men i de årliga regleringsbrev för Sveriges Domstolar anges att domstolarna i samråd med Domstolsverket ska sätta verksamhetsmål. Mark- och miljödomstolarna har tagit fram gemensamma verksamhetsmål för handläggningstider. För ansökningsmål (samtliga måltyper som utgör ansökningsmål enligt 21 kap. 1a § miljöbalken) är målsättningen att ett första avgörande, dvs. tillstånd eller avslag på ansökan, i 75 procent av målen ska ges inom ett år från att ansökan inkom. För överklagade miljömål är målsättningen att 75 procent av målen ska vara avgjorda inom sex månader från det att målet inkom.

År 2005 infördes bestämmelsen i 16 kap. 2 § miljöbalken om möjlighet att begränsa tillstånd till att avse enbart ändring av miljöfarlig verksamhet. I förarbetena angavs att syftet var att underlätta för verksamhetsutövare att genomföra angelägna och brådskande ändringar eller utökningar utan att gällande tillstånd ska behöva ersättas med ett helt nytt (Regeringen, prop. 2004/05:129).

## 3.6 Faktorer som påverkar prövningstider

### 3.6.1 Metod

Av regeringsuppdraget framgår att regeringen önskar uppgifter om faktorer som påverkar prövningstider. För att identifiera faktorer som kan påverka tidsåtgången för tillståndsprövningar har Naturvårdsverket gjort en genomgång av tidigare genomförda studier<sup>7</sup>. De flesta av dessa studier har baserats på intervjuer och i viss utsträckning även enkäter med företrädare för olika aktörer som deltar i prövningsprocessen, främst företrädare för prövningsmyndigheter. Vissa studier har även innefattat genomgång av akter i diariet och analyser av uppgifter ur dessa.

Naturvårdsverket har sammanställt faktorer som lyfts fram i tidigare studier och bedömt faktorernas betydelse för prövningstider, med hänsyn till hur stor påverkan

<sup>7</sup> (Naturvårdsverket, 2008), (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012), (Tillväxtanalys, 2016), (Tillväxtanalys, 2016), (Svenskt Näringsliv, 2016), (Innovationsrådet, 2012), (Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2015), (Skutin & Bergqvist, 2016).

de kan ha på tidsåtgången och hur vanligt förekommande de är. Faktorerna har även kategoriserats utifrån om de bedöms vara möjliga att inkludera i statistik på ett bra sätt och utifrån vilka uppgifter som skulle behövas för att kunna följa upp dem. En bedömning av hur olika faktorer kan påverka varandra har även gjorts.

De faktorer som bedömts som möjliga att inkludera i statistiken, samt har betydelse för provningstiden, har bedömts som aktuella att följa upp och inkluderats i de förslag som presenteras längre fram i denna redovisning.

Bedömningarna och förslagen har stämts av med företrädare för domstolar och länsstyrelser/miljöprövningsdelegationer.

### **3.6.2 Ansökans kvalitet och behovet av komplettering**

Kvaliteten och fullständigheten hos ansökan och provningsunderlaget har i flera studier, liksom vid dialog med provningsmyndigheterna om regeringsuppdraget, lyfts fram som en betydande faktor (Naturvårdsverket, 2008) (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012). Kvaliteten kan påverkas bl.a. av hur samrådet har genomförts, vilken kompetens som finns hos verksamhetsutövare och konsulter och vilket stöd som finns att tillgå från branschorganisationer och myndigheter, samt osäkerheter kring vad som krävs och vilken inställning sökanden har till att komplettera ansökan. Hur samrådet har genomförts har i flera studier lyfts som en betydande faktor för provningstidens längd (Tillväxtanalys, 2016). Även kvaliteten och fullständigheten hos kompletteringar av ansökan har lyfts fram som en betydande faktor (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012).

Det är svårt att följa upp ansökans kvalitet och fullständighet genom strukturerad digital information i ärendehanteringssystem eller liknande. För att kunna följa upp dessa faktorer krävs enkät-/intervjusvar eller motsvarande. Att bedöma ansökans kvalitet är komplext och innefattar en värdering. Eftersom ansökans och senare kompletteringars kvalitet och fullständighet främst inverkar på tiden för kompletteringsfasen kan kvaliteten indirekt följas upp genom att särskilt mäta tiden för kompletteringsfasen, dvs. från att ansökan inkommer till att ansökan bedöms vara komplett. Hur lång kompletteringsfasen är kan emellertid påverkas även av flera andra faktorer, såsom provningsmyndighetens arbetssätt och handläggning, remissmyndigheters agerande och yttranden samt tidsåtgången för sökanden att inkomma med kompletteringar.

Ett annat måttetal som kan visa vilka behov av kompletteringar som föreligger är antalet kompletteringsbegäranden.

Vid dialog om uppdraget har företrädare för provningsmyndigheterna, utöver faktorerna ovan, även pekat på betydelsen av lagstiftning och praxis som innebär att en ofullständig ansökan inte kan avvisas utan att provningsmyndigheten först krävt komplettering (jämför 22 kap. 2 och 11 §§ miljöbalken).



### 3.6.3 Prövningens omfattning och verksamhetens karaktär

Prövningens omfattning kan variera, vilket påverkar prövningstidens längd. Vilken typ av verksamhet ansökan avser och hur komplex denna verksamhet är lyfts fram som betydande för prövningstidens längd (Naturvårdsverket, 2008) (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012). Den sökta verksamhetens storlek, komplexitet och miljöpåverkan kan i viss utsträckning fångas upp genom att kategorisera olika typer av verksamheter.

Om verksamheten omfattas av särskilda regler, t.ex. lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso), eller utgör en industriutsläppsverksamhet, eller om regler såsom artskyddsförordningen aktualiseras, kan påverka prövningens omfattning. Detsamma gäller om särskilda prövningar aktualiseras inom ramen för tillståndsprövningen, såsom tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Tillväxtanalys, 2016).

För vissa typer av verksamheter kan prövningen generellt sett sägas ta längre tid än för andra. Vad gäller B-verksamheter framgår av miljöprövningsdelegationernas befintliga statistik (se avsnitt 5.2) att täkter generellt sett tar kortare tid medan vindkraft generellt sett tar något längre tid än kategorin ”Övriga”. Genomförda aktstudier av A-verksamheter ger ingen entydig bild av om det finns variationer mellan branscher. Av en aktstudie framgår inga variationer av betydelse mellan olika branscher sett enbart till prövningsprocessen, men sett till hela tiden från förstudie till genomförande bedöms det finnas större variationer (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012). I en annan aktstudie framgår vissa skillnader i ledtid från ansökan till beslut mellan branscher. Samtidigt finns även variationer inom branscher (Tillväxtanalys, 2016).

Vid samrådsmöte har företrädare från mark- och miljödomstolen framfört att det även finns skillnader mellan olika typer av vattenverksamheter, t.ex. att prövningar som avser vattenkraftverk generellt sett tar längre tid.

### 3.6.4 Aktörer som deltar

Andra aktörer än sökanden som deltar i prövningen, t.ex. myndigheter, sakägare och föreningar, kan påverka prövningstidens längd (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012). Antalet aktörer kan bl.a. bero på om ansökan är kontroversiell, om verksamheten kan påverka människors hälsa eller tar ny mark i anspråk, sökandens information till allmänhet och berörda parter och genomförandet av samrådet. Ett stort antal deltagare i prövningen kan hänga ihop både med lokaliseringen och med verksamhetens karaktär. Tidsåtgången påverkas av vilka synpunkter aktörerna framför och när under processen aktörer kommer in. Regeringen har konstaterat att erfarenheterna vad gäller miljöorganisationers deltagande i prövningar inte visar på något som tyder på fördröjningar, samt att miljöorganisationerna kan ha en roll som innebär att de samlar upp synpunkter från

många sakägare och på så sätt bidrar till en mer effektiv process (Regeringen, prop. 2009/10:184).

I tidigare studier har onödiga kompletteringsbegäranden och bristande samsyn mellan remissmyndigheter lyfts fram som faktorer som påverkar provningstiden (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012) (Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2015). Vid samrådsmöte om uppdraget har företrädare från provningsmyndigheterna även pekat på kvaliteten på underlag från remissmyndigheter, vilket i sin tur kan påverkas av remissmyndighetens personalresurser, prioriteringar m.m. Remissmyndigheternas agerande kan även påverkas av dessas kunskap, kompetens och erfarenhet. Även kunskapsnivå hos sakägare och andra aktörer kan påverka provningstiden (Tillväxtanalys, 2016). Kunskapsnivån kan påverkas av hur samrådet har genomförts och vilken information som gått ut från sökanden. Samtliga dessa faktorer är emellertid svåra att mäta.

Faktorer som enligt tidigare studier har stor betydelse för provningstidens längd och som kan mätas är tidsåtgången för olika aktörer att inkomma med yttranden, anståndsbegäranden m.m. och för sökanden att inkomma med kompletteringar (Tillväxtanalys, 2016) (Svenskt Näringsliv, 2016). Särskilt har det pekats på kommunala tillsynsmyndigheters begäran om anstånd till följd av att nämndsammanträde behöver inväntas (Naturvårdsverket, 2008) (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012).

### **3.6.5 Prövningsmyndigheten**

Tidigare studier visar på skillnader mellan enskilda provningsmyndigheter vad gäller provningstidens längd (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012). Sådana skillnader kan i vissa fall bero på att vissa typer av miljöfarliga verksamheter är mer vanligt förekommande i vissa delar av landet.

Resurser hos provningsmyndigheten, handläggares kompetens och erfarenhet samt personalomsättning är faktorer som angetts kunna leda till skillnader mellan provningsmyndigheter (Naturvårdsverket, 2008) (Svenskt Näringsliv, 2016). Därtill kan ojämn arbetsbelastning och förmåga att planera om vid ojämnt ärendeflöde ha betydelse tillfälligtvis. Även arbetsätt, organisation, rutiner m.m. lyfts fram som faktorer av betydelse (Svenskt Näringsliv, 2016) (Skutin & Bergqvist, 2016). Andra faktorer är provningsmyndighetens avvägning mellan noggrannhet i prövningen kontra effektivitet och kortare ledtider, samt handläggningsåtgärder och ökad processstyrning m.m. ha betydelse (Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2015) (Skutin & Bergqvist, 2016). Sådan processledning hos provningsmyndigheten kan avse att tidigt granska underlag och identifiera viktiga frågor, att använda tidsplaner och att efterfråga yttranden när sista svarsdag passerats.

Vissa handläggningsåtgärder kan påverka prövotidens längd, såsom svårigheter att boka in syn eller förhandling (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012). Vid samverkansmöte har företrädare från prövningsmyndigheterna särskilt pekat på kravet att hålla huvudförhandling om någon part begär det.

### **3.6.6 Överklaganden**

Överklaganden påverkar den totala ledtiden fram till lagakraftvunnet avgörande i stor utsträckning. Förekomst av överklaganden kan påverkas av många olika faktorer, bl.a. synen på överklaganden som en möjlig väg att gå eller inte, vad ansökan avser, samt kvalitet på avgöranden och hur väl skälen för beslutet eller domen redovisas (Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2015).

### **3.6.7 Övriga faktorer**

Andra faktorer som lyfts fram i tidigare studier är lokalisering, t.ex. i känsliga områden eller i förhållande till närboende, samt konflikter om markanvändning (Svenskt Näringsliv, 2016) (Tillväxtanalys, 2016).

Lagstiftningens komplexitet kan påverka prövotidens längd (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012). Även vilken praxis som finns har betydelse.

Uppföljning och målsättningar kan inverka på prövningstidens längd. Att vissa saker mäts kan medföra att prövningsmyndigheten fokuserar på att korta dessa ledtider, men kan emellertid även riskera att leda till suboptimeringar och att den totala tidsåtgången ökar (Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2015) (Svenskt Näringsliv, 2016).

### **3.6.8 Slutsatser**

Av ovanstående redogörelse framgår att det finns många olika faktorer som har betydelse för prövningstidens längd. Genomgången av faktorer av betydelse har påverkat de förslag som redovisas längre fram i redovisningen.

Många faktorer hänger ihop med och påverkar varandra. Många är också svåra att fånga årligen i en standardiserad modell baserad på strukturerad digital information i ärendehanteringssystem, men de skulle kunna följas upp genom enkäter och intervjuer. I vissa fall krävs en komplex bedömning för att dra slutsatser om vilka faktorer som påverkat tidsåtgången.

## 4 Digitalisering av verksamhetsprocesser och miljöinformation

### 4.1 Drivkrafter för digitalisering

Digitaliseringen<sup>8</sup> har pågått länge, men nu står vi inför ”språng som kommer att förändra nästan allting: vad vi gör, hur vi gör det och vad som går att göra” (SOU, 2015:91). Digitaliseringskommissionen kallar det en transformation, och beskriver att förändringen ofta är oväntad, snabb och ofrånkomlig och kan få till följd att branscher förändras i grunden, nya områden uppkommer och verksamheter marginaliseras eller slås ut (SOU, 2014:13).

Regeringen har även uttryckt att ”digitaliseringen är den enskilt största förändringsfaktorn i vår tid och påverkar alla delar av samhället” (Regeringen, prop. 2015/16:1). Regeringen har gett olika aktörer i uppdrag att driva utveckling av nya lösningar. Regeringen har också skapat nya arenor för samverkan och har tecknat en avsiktsförklaring med Sveriges kommuner och landsting (SKL) om digital förnyelse av det offentliga Sverige.

Digitalisering ska ses som ett medel och en möjliggörare, inte som ett mål i sig. Nyttan med digitalisering uppstår först när affärs- och verksamhetsutveckling resulterat i förändring. För att kunna uppnå nytta inom miljöområdet har Naturvårdsverket i bred samverkan arbetat fram förslag till nio förändringsmål med grund i regeringens mål för e-förvaltning och innovation samt miljö kvalitetsmålen. Se vidare nedan.

### 4.2 Internationella initiativ

Det finns flera initiativ på internationell nivå och inom EU som syftar till att utveckla och digitalisera statsförvaltningar. Initiativen syftar bl. a till att öka medborgarens insyn, delaktighet och rätt till rättslig prövning samt till vidareanvändning av information från den offentliga sektorn. Exempel på sådana initiativ är:

- Digital Agenda for Europe (EU:s digitala agenda, även kallad ”EU:s IT-strategi).
- EU Digital Single Market Strategy – maj 2015 (En strategi för en inre digital marknad i Europa).

<sup>8</sup> De senaste åren har begreppet digitalisering alltmer ersatt begreppet e-förvaltning, och ofta blandas begreppen. Digitalisering avser ursprungligen omvandling från analog till digital representation av information. I denna skrivelse används begreppet digitalisering i betydelsen digital kommunikation och interaktion mellan människor, verksamheter och saker.

- EU eGovernment Action Plan 2016-2020 (EU:s handlingsplan för e-förvaltning).
- European Interoperability Framework – 23 mars 2017 (Ramverket ger specifik vägledning om hur man sätter upp interoperabla digitala offentliga tjänster).
- European Interoperability Strategy for European Public Services.
- EU Ministerial Declaration on eGovernment.
- Open Government Declaration, ett internationellt initiativ som omfattar 63 länder. Sverige är medlem sedan 2011.

### 4.3 Nationella initiativ

Regeringen har nyligen beslutat om en digitaliseringsstrategi (Regeringen, 2017) samt en cyber- och informationssäkerhetsstrategi (Regeringen, 2017) som anger politikens riktning och prioriteringar de närmaste åren. Målgrupp är hela samhället: statliga myndigheter, kommuner och landsting, företag, organisationer och privatpersoner.

På nationell nivå finns också regeringens e-förvaltningsstrategi (Regeringen, 2012) som styr offentlig sektor. Strategin byggs runt tre huvudmål:

- en enklare vardag för medborgare,
- öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet, och
- högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

21 myndigheter och organisationer samverkar i ett medlemsdrivet program, eSam, för att främja och påskynda digitaliseringen av det offentliga Sverige med medborgaren och företagaren i centrum. Där ingår även Naturvårdsverket. Aktuella samverkansfrågor är bl.a. att skapa förutsättningar för att myndigheter delar grunduppgifter. SKL har i år tagit fram en handlingsplan för hur kommuner, landsting och regioner ska samverka kring digital utveckling. I planen pekar man bl.a. på behovet av grunduppgifter från andra myndigheter/organisationer.

Regeringen har även initierat ett program för digital förnyelse av det offentliga Sverige kallat ”Digitalt först”. Programmet pågår 2015-2018 och syftar till att digitalisera den offentliga sektorn och därmed skapa en enklare, öppnare och effektivare offentlig förvaltning. Inom ramen för ”Digitalt först” har regeringen utsett särskilda utvecklingsmyndigheter som koordinerar initiativ inom olika områden. Till exempel har Naturvårdsverket fått regeringsuppdraget ”Smartare miljöinformation”.

## 4.4 Digitalisering inom miljöområdet

Det pågår arbete med en miljösektorgemensam långsiktig lösning för informationsförsörjning utifrån ett helhetsperspektiv. Arbetet pågår inom Digitalt först - Smartare miljöinformation, eSam<sup>9</sup> m.fl. andra samverkansinitiativ.

För att utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning inriktar Naturvårdsverket arbetet mot att myndigheter i samverkan:

- sprider och förklarar miljöinformation,
- digitaliserar och samordnar sina processer och sin information, samt
- uppmuntrar till deltagande, innovation och ansvarstagande.

Arbetet sker i samverkan mellan olika myndigheter inom miljöområdet. Berörda myndigheter behöver komma överens i juridiska, organisatoriska, semantiska och tekniska frågor. De utmaningar Naturvårdsverket möter består i antalet berörda aktörer, de krav ett digitaliserat samhälle ställer på god service, insyn och tillgång till information, behovet av förändring hos Naturvårdsverket och hos andra aktörer, samt att säkra informationssäkerheten i alla led samtidigt som information tillgängliggörs i så stor utsträckning som möjligt.

Vidare sker arbete för att säkra att framtida lösningar ligger i linje med den utveckling som sker inom offentlig sektor inom EU och i Sverige. Detta inbegriper t.ex.:

- De nationella komponenter som finns eller är planerade, t.ex. Mina meddelanden och statliga lösningar för lagring och utbyte av information.
- Återanvändning av de komponenter EU tar fram för återbruk inom medlemsstaterna, t.ex. för identifiering och behörighetshantering.
- Att kommunerna går samman i gemensamma lösningar för att förenkla för medborgare och företag och effektivisera sitt arbete.
- Utredning av ett samlat juridiskt grepp på digitaliseringen av offentlig förvaltning. Utredaren kartlägger reglering som i onödan försvårar digital utveckling och föreslår lösningar.

<sup>9</sup> eSam är ett medlemsdrivet program för samverkan mellan myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om digitaliseringen av det offentliga Sverige. Idag ingår 21 medlemsorganisationer som samverkar för att främja och påskynda digitaliseringen med medborgaren och företagen i centrum. eSam bildades när E-delegationen upphörde 2015.

## 4.5 Uppdraget Digitalt först – Smartare miljöinformation

Naturvårdsverkets regeringsuppdrag ”Smartare miljöinformation” pågår 2016-2018. Målet med uppdraget är att förbättra tillgänglighetsförhållanden av miljöinformation genom att samverka kring befintlig miljöinformation och att utveckla ny.

Inom ramen för regeringsuppdraget har samverkande organisationer tagit fram följande inriktande förändringsmål:

- Aktörer har integrerat digitalisering i sina ordinarie verksamhetsprocesser.
- Alla har rätt miljöinformation för att kunna göra smarta miljöval.
- Allmänhet och företagare upplever interaktionen med myndigheter som enkel och smidig.
- Allmänheten har insyn i och deltar i myndighetsprocesser och förstår myndighetsutövningen.
- Beslutsfattare på alla nivåer har rätt miljöinformation för att möta de stora samhällsutmaningarna.
- Handläggare har rätt miljöinformation i sina ordinarie verksamhetsstödsystem.
- Innovatörer tänker och gör nytt baserat på miljöinformation.
- Myndigheter samverkar digitalt, har effektiva verksamhetsprocesser och rättssäker informationshantering.
- Myndigheter återbrukar modeller, mönster, lösningar och information från EU, offentlig förvaltning och civila aktörer.

Samverkande organisationer har också tagit fram följande vägledande principer för digital samverkan om miljöinformation (arbetsversion):

1. Den myndighet som fattar ett beslut ansvarar för informationen om och i beslutet - och dess hantering (att uppdatera och tillgängliggöra för de som har rätt att ta del av informationen). Särskilt viktigt är att särskilja mellan ansvar för information och teknik.
2. Information ska merutnyttjas för flera syften. Återbruk av information inom ramen för den offentliga förvaltningen ger kvalitetshöjningar och tids- och kostnadseffektivisering. Det skapar bättre beslutsunderlag och minskar också mängden dubbelarbete som utförs. Även allmänheten (t.ex. media och innovatörer) ska kunna vidareutnyttja information från den offentliga förvaltningen. Informationen ska vara kostnadsfri.
3. Informationsutbyte mellan myndighet/myndighet, myndighet/privatperson, myndighet/annan organisation ska ske genom digital samverkan. Detta innebär informationshantering genom samverkan med säkerställande av juridisk, organisatorisk, semantisk och teknisk interoperabilitet.
4. Allmänhetens/företagarens behov ska stå i centrum. Informationshanteringen ska utgå från allmänhetens/företagarens behov

och underlätta för denne i interaktionen med berörda myndigheter. Myndigheternas processer och tekniska lösningar ska samordnas och anpassas efter behovet av digital samverkan, för att öka insyn och förståelse.

5. Utveckling och förvaltning av lösningar ska ske utifrån ett helhetsperspektiv och ha sin grund i berörda myndigheters utpekade ansvar och befintliga stöd. Förändringsarbetet ska ta avstamp i befintliga juridiska regelverk, processer, roller, ansvar och tekniska lösningar, men samtidigt driva förändringar av desamma.
6. Vid all informationshantering i och mellan myndigheter ska miljöinformation spridas till allmänheten via internet - med beaktande av regelverket för skydd av sekretessbelagda uppgifter och personuppgifter. Myndighetsgemensamma mekanismer för att inga sekretessbelagda uppgifter eller personuppgifter publiceras, eller på annat sätt tillhandahålls publikt, ska överenskommas och användas.
7. Allmänheten och företagare ska lämna en uppgift en gång, till en myndighet. Därefter ska denna uppgift återanvändas av myndigheter som har rätt till den, istället för att begäras in på nytt.

#### 4.5.1 Utvecklingsinitiativ

Nedan ges några exempel på pågående och planerade utvecklingsinitiativ som har med beröringspunkter med statistik om miljötillståndsprovning.

##### SAMLADE NATIONELLA ANLÄGGNINGSUPPGIFTER

Uppgifter om anläggningar finns idag i lokala IT-stöd hos olika myndigheter men inte samlat. I rekommendationen kring MCPD<sup>10</sup> föreslås att uppfyllandet av EU-kraven nås genom etablering av bl.a. en nationell lösning som ska vara tillgänglig i december 2018. Uppgifter om anläggningar ska kunna användas för statistik om tillståndsprovningar.

##### DIGITALISERING AV INFORMATION I TILLSTÅNDSBESLUT

Ett myndighetsgemensamt initiativ med fokus på utbyte av strukturerad värdeinformation är under uppstart. Syftet är att den information som idag ingår i textdokument (t.ex. pdf:er) ska brytas upp i poster som kan hanteras maskinellt och därmed användas i olika sammanhang oberoende av varandra. Som ett pilot-case tas värdeinformationen i så kallade IED-tillståndsbeslut (dvs. beslut och domar för verksamheter som omfattas av EU:s industriutsläppsdirektiv). De informationsmängder som ingår i IED-tillståndsbeslut utgör delar av informationsmängderna i provnings- och tillsynsprocessen för miljöfarlig verksamhet.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 av den 25 november 2015 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar.



Om uppgifter i tillståndsbeslut struktureras kan de användas som en grund för statistik om tillståndsprövningar. Utöver detta pågår arbete med att pröva maskinell textigenkänning av dokument i pdf-format i syfte att kunna digitalisera och tillgängliggöra informationen i befintliga beslutsdokument.

#### KUNGÖRA MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNINGAR VIA INTERNET

I regeringens proposition 2016/17:200 om Miljöbedömningar föreslås att kungörelse av miljökonsekvensbeskrivningen ska göras på lämplig webbplats, dvs. den ansvariga prövningsmyndighetens publika webbplats. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Kungörelsen ingår som en del i miljöprövningsprocessen. Arbete inleds nu för att berörda myndigheter ska komma överens om ett gemensamt sätt för tillgängliggörande, så att informationen blir enhetlig och sökbar utifrån olika behov.

#### GRÄNSSNITT FÖR VERKSAMHETSUTÖVARE

Utveckling av en hållbar digital lösning för enhetlig effektiv hantering av digitala företagskontakter inom miljösektorn har påbörjats. Som ett första steg utreds förutsättningar för att ersätta det digitala gränssnittet i dagens tekniska lösning för miljörapportering, svenska miljörapporteringsportalen (SMP). En första version av nytt gränssnitt ska färdigställas till december 2018 för att möta kraven från MCPD, se ovan om Anläggningsuppgifter. Gränssnittet för inrapportering av företagsuppgifter ska vara skalbart till andra typer av företagsuppgifter och återbrukbart för andra verksamhetsområden, såsom miljötillståndsprövning.

## 4.6 Slutsatser

Som framgår ovan pågår ett omfattande arbete med att digitalisera verksamhetsprocesser och information inom miljöområdet. En modell för att ta fram statistik för miljötillståndsprövningen kan och bör utgöra en del i en framtida digital helhetslösning. På några års sikt skulle det t.ex. kunna vara så att framtiden statistik kan vara värdefull även i andra sammanhang, såsom miljötillsyn, nationell och internationell rapportering samt förbättrat tillgängliggörande till allmänheten. Likaså kan information som uppstår i andra processer bidra till att följa upp miljötillståndsprövningen. Det är viktigt att det genomgripande och långsiktiga arbete som redan pågår får vara styrande för alla förändringar som görs och att förändringarna genomförs samordnat. Kraven är höga på att myndigheternas informationshantering ska vara effektiv och digital, liksom på att myndigheterna fortsatt ska samverka kring lösningar och prioritering av resurser. Regeringens styrning genom uppdrag och tilldelning av medel är avgörande för genomförandet.

## 5 Nuvarande uppföljning av mål och ärenden

### 5.1 Allmänt

Tillståndsansökan ska lämnas in skriftligen, och lämnas ofta till viss del in på papper pga. dess omfattning och format (t.ex. ritningar). En del av de inkomna underlagen scannas och sparas som pdf i ärendet.

Ärendet/målet läggs upp i det ärendehanteringssystem som myndigheten har, Platina hos länsstyrelser/miljöprövningsdelegationer och Vera hos Mark- och miljödomstolarna. Vid kommunikering mellan prövningsmyndigheten och andra myndigheter och övriga aktörer (t.ex. vid remisshantering och överklaganden) skickas dokument med mejl eller post. Att uppgifterna om mål och ärenden inte överförs mellan instanserna leder till dubbelarbete när uppgifterna behöver registreras på nytt i överinstansen. Därtill kan det leda till osäkerheter i statistiken eftersom det finns en risk att registreringerna inte blir likartad.

Vissa uppgifter i målet/ärendet läggs in i form av s.k. strukturerad information, dvs. data som kan behandlas automatiskt av ett IT-stöd, t.ex. uppgifter som anges på ett visst sätt i särskilda fält. Andra uppgifter finns i form av ostrukturerad information, t.ex. i dokument i ärendet/målet eller i fritextfält. Nedan beskrivs uppgifter som finns i form av strukturerad information och därmed kan sammanställas automatiskt och användas vid uppföljning.

### 5.2 Uppgifter i miljöprövningsdelegationernas befintliga system

#### 5.2.1 Platina

Platina är länsstyrelsernas (inklusive miljöprövningsdelegationernas) ärendehanteringssystem. Där registreras alla typer av ärenden som kommer in till länsstyrelserna. Platina är en webbaserad så kallad ECM-produkt (Enterprise Content Management) för hantering av information och är uppbyggt av moduler för t.ex. dokument-, ärende-, diarie- och registerhantering med olika integrationsmöjligheter. Länsstyrelserna har använt Platina sedan 2011.

#### REGISTRERING AV ÄRENDE

Registrering av ett tillståndsärende i Platina görs i ett ärendekort. Alla tillståndsärenden ges verksamhetskoden 551. I ärendekortet anges också ”Typ” (Hel tillståndsprövning, Villkorsändring eller Övrig fråga). Ärendetypen ”Hel tillståndsprövning” innefattar även ändringstillstånd och ”Villkorsändring” innefattar även provotider. ”Övrig fråga” kan vara t.ex. förlängd tid för

prövotidsredovisning, upphävande av tillstånd, prövning av säkerheter och igångsättningsmedgivande. Ett datum för när ärendet inkom anges. Vidare finns bl.a. en kryssruta för att markera om ärendet innehåller personuppgifter.

För tillståndsärenden anges även ”Kategori”, som kan vara Täkt, Vindkraft eller Övrigt. Platina innehåller inte någon strukturerad information om kod enligt miljöprövningsförordningen (MPF-kod) eller SNI-kod<sup>11</sup>. Detta gör att det inte går att göra statistikuttag för specifik bransch t.ex. avfall eller förbränningsanläggningar, utöver den specialanpassning som finns för att kunna skilja ut vindkraft och täkter. I ärendekortet finns dock möjlighet att ange dossier-/anläggningsnummer, för att ärendet ska kopplas till anläggningen i Miljöreda.

#### BESLUT/STÄLLNINGSTAGANDE

När ett ärende avslutas anges för varje ärende ett ställningstagande, som kan vara:

1. Bifall
2. Bifall med villkor
3. Avskrivs
4. Avskrivs – verksamhetsutövarens initiativ (när verksamhetsutövaren drar tillbaka ärendet tas det inte med i statistik för handläggningstid)
5. Avslag
6. Avvisas (processuella problem, t.ex. verksamhetsutövaren har ej kompletterat en undermålig MKB eller överklagande har kommit in för sent)
7. Godkänd (ekonomisk säkerhet, övertagande)
8. Villkor (villkorsfrågor)
9. Återkallelse (av tillstånd)
10. Återkallelse egen begäran (när verksamhetsutövaren vill att tillståndet ska återkallas)
11. Överlämnande (överklagande i rätt tid lämnas till domstol eller ärende lämnas till annan miljöprövningsdelegation pga. jäv)

#### TIDPUNKTER

Tidpunkten för när ärendet diarieförs som inkommet anges som strukturerad information, liksom tidpunkten för när beslut/ställningstagande tas i ärendet. Även tidpunkten för när ärendet är komplett anges. (Bakgrunden till detta är att regeringens 180-dagarsmål avser tiden från att ansökan är komplett till beslut.) Tidpunkten för när ärendet är komplett kan bedömas lite olika mellan olika handläggare och länsstyrelser. Det finns även möjlighet att ange tidpunkten för kungörelse som strukturerad information, men det används olika av olika länsstyrelser.


---

<sup>11</sup> SNI står för Svensk Näringsgrensindelning.

Om ett tillståndsbeslut innefattar att frågor sätts på provotid så avslutas ärendet och ett nytt ärende läggs upp för provotidsfrågorna. Det är följaktligen idag svårt att följa den totala tiden från inkommen ansökan till sista provotidsavgörande.

#### STATISTIKRAPPORT

Det är möjligt att dra ut rapporter för respektive länsstyrelse ur Platina. Ett exempel finns i figur 3. Rapporterna visar handläggningstid (tid från komplett ansökan till beslut) och ärendetyp. Rapporterna tas fram för varje länsstyrelse/MPD men rapportens innehåll (struktur) är detsamma för alla MPD:er. Nuvarande uppföljning i Platina är primärt avsedd för att följa upp 180-dagarsmålet.



LÄNSSTYRELSEN  
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Ärenden beslutade under perioden 2016-01-01 - 2017-04-03

	Handläggningstid medelvärde (antal dagar)		Handläggningstid median (antal dagar)		Antal beslutade ärenden	Beslutade inom 6 månader	
	Inkom - Beslut	Komplett - Beslut	Inkom - Beslut	Komplett - Beslut		Antal	Andel
Täktärende, hel tillståndsprövning	390	156	361	98	24	16	67 %
Täktärende, villkorsändring	594	59	174	53	3	3	100 %
Täktärende, övrig fråga	38	11	37	6	28	28	100 %
Vindkraftsärende, hel tillståndsprövning	1137	226	1184	154	4	2	50 %
Vindkraftsärende, villkorsändring	167	1	167	1	1	1	100 %
Vindkraftsärende, övrig fråga	118	89	131	96	4	4	100 %
Övrigt ärende, hel tillståndsprövning	477	194	448	130	35	21	60 %
Övrigt ärende, villkorsändring	433	138	308	42	13	8	62 %
Övrigt ärende, övrig fråga	95	44	62	17	56	54	96 %

Figur 3. Exempel på statistikrapport i Platina. Källa: Länsstyrelsen i Västra Götaland, 2017.

#### 5.2.2 Lisa

Länsstyrelserna, inklusive miljöprövningsdelegationerna, har ett uppföljningssystem som heter Lisa och som används av chefer. Lisa-verktyget fokuserar på en chefs ansvarsområden såsom ekonomi, verksamhet och medarbetare, men också benchmarking/jämförelse med andra länsstyrelser.

Lisa inhämtar automatiskt information från olika källsystem, i dagsläget Platina (ärendehanteringssystem), Agresso (ekonomisystem samt medarbetarinformation) och Service Manager (IT-avdelningens ärendehanteringssystem). Flertalet uppgifter hämtas varje natt. Ingen information skrivs in direkt i Lisa.

Idag görs ingen publicering/redovisning av uppgifter nationell nivå men det är möjligt att göra.

Följande rapporter finns idag tillgängliga:

- Handläggningstid per länsstyrelse – ackumulerat
- Handläggningstid per länsstyrelse - gemensamma mål – ackumulerat
- Måluppfyllelse per länsstyrelse
- Måluppfyllelse per månad
- Ärendeflöde per länsstyrelse
- Ärendeflöde per månad
- Ärenden äldre än två år

### 5.2.3 Miljöreda

Miljöreda är länsstyrelsernas handläggarsöd, idag primärt för tillsynsarbete, men systemet är tänkt att även vara stöd för prövning. Miljöreda hanterar uppgifter om anläggningar som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Här finns t.ex. verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen, uppgifter om anläggningen omfattas av IED<sup>12</sup>, BREF<sup>13</sup>, Seveso-regler<sup>14</sup>, EPRTR<sup>15</sup> och HUR<sup>16</sup>, samt NACE-koder<sup>17</sup>. Vidare finns bl.a. kontaktuppgifter, stöd för hanteringen av tillsynsavgifter och en möjlighet att se tillstånds-, anmälnings- och tillsynsärenden kopplade till verksamheten.

Miljöreda kan i nuläget inte användas som en tillförlitlig källa för statistik om prövningsärenden. I Miljöreda kan man visserligen se ärenden med tillhörande uppgifter, som t.ex. datum för olika händelser i ärendet, under förutsättning att anläggningen är inlagd i Miljöreda och att man manuellt i Platina lagt in anläggningsnumret/dossiernumret i ärendet, samt markerat att man önskar att synkning ska ske mellan Platina och Miljöreda. Vid vissa länsstyrelser får anläggningarna inget anläggningsnummer förrän beslut om tillstånd vinner laga kraft. Idag varierar det stort mellan länsstyrelserna när en anläggning läggs in i Miljöreda. Vissa länsstyrelser lägger in en ny anläggning redan under samrådsärendet, som föregår själva prövningen. Andra i samband med att ansökan om tillstånd kommer in till miljöprövningsdelegationen, och åter andra i samband med att ett beslut om tillstånd vinner laga kraft. Ovanstående gör att uppgifter om prövning i Miljöreda innehåller stora luckor. Det finns flera orsaker till varför länsstyrelserna arbetar så olika med detta. En av orsakerna torde vara att det inte

<sup>12</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp.

<sup>13</sup> Referensdokument för bästa tillgängliga teknik för olika industrisektorer.

<sup>14</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG.

<sup>15</sup> The European Pollutant Release and Transfer Register.

<sup>16</sup> Naturvårdsverkets IT-stöd för handel med utsläppsrätter.

<sup>17</sup> Svensk Näringsgrensindelning (SNI) sorterar in företag i näringsgrenar och ingår i ett internationellt system av statistiska klassifikationer. SNI utgår från EU:s näringsgrensstandard NACE.

finns ett uttalat lagkrav på att länsstyrelserna ska hålla ett register över anläggningar som ännu inte existerar (nya anläggningar under prövning). Om det finns en miljöprövningsdelegation vid länsstyrelsen eller inte kan påverka arbets sättet, liksom att man har olika arbetsrutiner av historiska skäl då man är 21 separata myndigheter.

Ett arbete pågår hos länsstyrelserna/miljöprövningsdelegationerna med att ersätta Miljöreda. Arbetet beräknas vara klart tidigast till årsskiftet 2018/2019.

Det finns en koppling mellan Miljöreda och Platina som gör att man idag kan registrera nya ärenden från båda hållen, som förs över till det andra systemet. Möjligheten att diarieföra ärenden i Miljöreda kommer att tas bort, men ärenden som registreras i Platina ska även framöver kunna hittas i Miljöreda.

#### **5.2.4 Sammanfattning**

Följande statistik om tillståndsprövningar tas idag fram av länsstyrelserna/miljöprövningsdelegationerna.

- Statistik per miljöprövningsdelegation.
- Antal inkomna, avgjorda och pågående ärenden.

Tidpunkter som följs upp:

- ansökan inkom,
- ansökan komplett,
- beslut/ställningstagande.

Indelning i typ av prövning:

- hel tillståndsprövning (inkl. ändringstillstånd),
- villkorsändring (inkl. prövotidsfrågor),
- övrig fråga.

Indelning i branscher:

- täkter,
- vindkraft,
- övrigt.

Det är möjligt att plocka ut mer information ur Platina och Miljöreda manuellt för varje enskilt ärende för att få fram en mer detaljerad statistik. Exempelvis är det ofta möjligt att baserat på ärendelistor från Platina gå in i respektive beslutat tillstånd och hitta information om vilka MPF-koder som är kopplade till beslutet.

Alternativt kan Miljöreda användas för att hitta kompletterande information om bransch. Detta är dock ett tidskrävande arbete.

## 5.3 Uppgifter i mark- och miljödomstolarnas befintliga system

### 5.3.1 Vera

Vera är Sveriges Domstolars verksamhetsregister (ärendehanteringssystem). Systemet är utvecklat av Domstolsverket och produktionssattes med sin första version i januari 2002 på Svea hovrätt. Vera används för alla typer av mål och är inte specialanpassat för miljömålen.

Mål registreras och hanteras i Vera. Även handlingar som kommer in till domstolen, åtgärder som domstolen utför i målet m.m. registreras i Vera. Det är dock fortfarande mycket som inkommer på papper. En del scannas och läggs in som pdf i Vera. Systemet används även för registrering av aktörer, bokning av förhandlingar och andra möten, dokument- och delgivningshantering, bevakning av frister, händelseregistrering, expediering av domar och beslut m.m.

#### REGISTRERING AV MÅL

Målen vid mark- och miljödomstolarna delas in i tre kategorier: Miljömål, Fastighetsmål och PBL-mål. Alla miljömål får ett målnummer som börjar med M. Varje miljömål ges en måltypskod. Indelningen i måltypskoder baseras på miljöbalken. Mål i första instans som avser prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet ges koden 3101 och mål i första instans som avser tillstånd till vattenverksamhet ges koden 3121. Överklagade mål får måltypskoder som börjar med 32. Samtliga överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet registreras hos mark- och miljödomstolen med måltypskod 3201. Enligt 2 § Domstolsverkets föreskrifter (DVFS) 2011:5 ska, om ett mål eller ärende avser mer än en måltyp, den måltyp som bedöms som huvudsaklig registreras. Om ingen måltyp kan betecknas som huvudsaklig anges den måltyp som har det lägsta numret. Utöver detta får även kompletterande måltyper registreras om det behövs för att beskriva målet eller ärendet. Det innebär att mål som omfattar exempelvis miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ges den kod som bedöms som huvudsaklig. Det medför att statistik indelad på vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet blir ofullständig. Det finns dock möjlighet att ange ”kompletterande måltypskod”, men detta används inte som underlag för befintlig statistik. Det borde dock gå att få ut information om de mål som har både måltypskod och kompletterande måltypskod.

För överklagade mål registreras även uppgift om underinstans, dess mål- eller ärendenummer, avgörandedatum och avgörandetyp.

Mål som avser ändringstillstånd skiljs inte ut med någon egen kod eller markering. Det går idag inte heller att skilja ut industriutsläppsverksamheter eller Seveso-verksamheter i Vera. Vilken anläggning målet rör framgår inte annat än i löpande text, ofta i ärenderubriken. Inte heller uppgifter om kod enligt miljöprövningsförordningen (MPF-kod), bransch eller annan typ av uppgift om typ av vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet finns inlagda i Vera som strukturerad information idag. SNI-kod kan fyllas i, men är inte obligatoriskt.

#### AKTÖRER

I Vera finns uppgifter om aktörer som deltar i målet upplagda. Aktörerna kategoriseras som antingen domstolsaktörer eller parter. Parter delas in i t.ex. Sökande, Motpart, Sakägare och Övrig part.

Uppgifterna om aktörer är säkra, eftersom aktörer och dess roll ska anges enligt 2 § DVFS 2011:5 och den som handlägger målet även måste ange aktörerna för att t.ex. kunna registrera kommunikation med dem och kunna meddela alla aktörer i målet då målet avgjorts.

#### BESLUT/AVGÖRANDE

Enligt 9 § DVFS 2011:5 ska dom och slutligt beslut registreras som avgörande i Vera. Övriga beslut ska registreras som avgörande i Vera om de har överklagats.

Avgörandetyper anges som strukturerad information. För första instans finns följande avgörandetyper: Beslut under rättegång, Deldom, Dom, Mellandom, Slutligt beslut (särskilt uppsatt eller ej), Yttrande till regeringen. För överklagande finns följande avgörandetyper: Beslut under rättegång, Dom, Mellandom, Slutligt beslut (särskilt uppsatt eller ej), Yttrande till regeringen.

#### TIDPUNKTER

I Vera anges vissa datum som strukturerad information i fält (t.ex. tidpunkt då målet diariefördes som inkommet, kungörelse och tidpunkt för avgörande). Det finns även möjlighet att ange målstatus, men hur målstatus ska anges är upp till varje domstol och varierar därmed mellan olika domstolar och handläggare.

Ett mål hos domstolen pågår ända tills att det är slutligen avgjort<sup>18</sup>. Därmed finns det mål som påbörjades för flera decennier sedan som fortfarande är öppna, t.ex. om någon fråga i målet satts på provotid och inte slutligen avgjorts.

Domstolarna har själva beslutat om ett gemensamt mål att 75 % av målen ska nå första avgörande inom ett år.

---

<sup>18</sup> Enligt Domstolsverkets föreskrifter 2011:5 gäller att om domstolen med stöd av 22 kap. 27 § miljöbalken skjuter upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet vunnits av verksamhetens inverkan bör målet inte avslutas.



### 5.3.2 SIV

SIV (Statistik i Verksamheten) är Domstolverkets och domstolarnas statistiksystem. Domstolarna tar fram statistik ur SIV per kvartal. SIV används också som grund för Domstolsverkets officiella domstolsstatistik. Varje domstol och samtliga anställda har tillgång till SIV via intranätet.

Uppgifter om domstolsmålen hämtas automatiskt ur Vera varje natt och överförs till SIV. Endast de uppgifter som behövs för statistiken hämtas. Inga personuppgifter hämtas. Det går följaktligen inte att se uppgifter om enskilda mål i SIV.

Från Palasso, ett system som sammanställer bl.a. diarieförda mål per domare och administrativ personal, sker överföring till SIV en gång per månad.

### 5.3.3 Sammanfattning

Följande statistik om tillståndsprövningar kan idag tas fram av domstolarna/Domstolsverket.

- Statistik per domstol.
- Antal inkomna, avgjorda och pågående mål.
- Överklagade mål och mål i första instans.
- Vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.
- Måltypskoder:
  - tillstånd för miljöfarlig verksamhet,
  - omprövning, återkallelse eller förbud rörande medgivet tillstånd till miljöfarlig verksamhet,
  - ändring av villkor i medgivet tillstånd till miljöfarlig verksamhet
  - förlängning enl. 24 kap. 2 § 2 st. miljöbalken, för miljöfarlig verksamhet,
  - för vattenverksamheter finns motsvarande måltypskoder som de tre förstnämnda, därtill flera särskilda koder (ersättningar, skador m.m.).
- Tidpunkter:
  - ansökan inkom (hos Mark- och miljööverdomstolen datum för prövningstillstånd)
  - Beslut/avgörande
- Årsarbetskrafter per mål och per domstol
- Aktörer
- Ändringsfrekvens
- Andel mål som får prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

## 5.4 Jämförelse mellan domstolarna och miljöprövningsdelegationerna

Både länsstyrelserna och domstolarna är självständiga myndigheter som har stor frihet att själva utforma sin verksamhet. Handläggningsprocessen och uppföljningen av densamma ser därmed lite olika ut på olika domstolar respektive miljöprövningsdelegationer och kan även skilja sig åt mellan olika handläggare. Exempelvis har varken mark- och miljödomstolarna eller miljöprövningsdelegationerna gemensamma arbetssätt för hur status på mål/ärenden ska dokumenteras löpande. Skillnaderna i arbetssätt och dokumentation gör att det är svårt att nyttja all information som finns i ärendehanteringssystemen för statistiska ändamål. Många uppgifter som finns i ärendehanteringssystemen är inte heller inlagda som strukturerad information.

Det finns skillnader i vilken information som dokumenteras av länsstyrelser/miljöprövningsdelegationer respektive mark- och miljödomstolar. Generellt innehåller länsstyrelsernas system fler fält med s.k. strukturerad information än domstolarnas. En annan skillnad är att domstolarna behåller samma målnummer och håller målet öppet till dess att det slutligen avgörs. Hos miljöprövningsdelegationerna däremot avslutas ett ärende när ett beslut tas, även om vissa frågor sätts på provotid.

Både domstolarnas måltypskoder och miljöprövningsdelegationens indelning av ärendetyper utgår från miljöbalkens bestämmelser. Indelningen görs dock på olika sätt i de olika instanserna, och det är bara miljöprövningsdelegationerna som gör en (grov) branschindelning idag.

Ett ärende som överklagas från miljöprövningsdelegationen till domstolen får ett nytt nummer. I domstolarnas system Vera finns inte någon strukturerad information om vilken anläggning målet rör. Att olika system används av olika prövningsmyndigheter, att ärendena får nya nummer och att strukturerad information om vilken anläggning målet rör försvårar möjligheten att följa ett ärende/mål genom hela prövningen i alla instanser.

## 5.5 Uppgifter som redovisas av prövningsmyndigheterna

I detta avsnitt ges en kort beskrivning av uppgifter om tillståndsprövningar som redovisas av prövningsmyndigheterna. Uppgifterna är hämtade ur myndigheternas årsredovisningar och Domstolsverkets officiella domstolsstatistik. Av domstolsstatistiken framgår antalet inkomna, avgjorda och balanserade (pågående) miljömål hos de fem mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen (se tabell 1). Av Domstolsverkets årsredovisning framgår omloppstiden för miljömålen (se tabell 2).

Från länsstyrelserna ges två exempel (Västerbotten, se tabell 3 och 4, och Stockholm, se tabell 5) från 2015, då ett återrapporteringskrav<sup>19</sup> fanns i Länsstyrelsernas regleringsbrev. I Länsstyrelsernas regleringsbrev för 2017 finns ett uppdrag om förenklingsarbete för företag, som bland annat anger att länsstyrelserna ska redovisa en uppföljning av miljöprövningsdelegationernas prövning av miljöfarlig verksamhet, måluppfyllelse för handläggningstid, samt hur den förväntade handläggningstiden kommuniceras till företag när ett nytt ärende inleds. Länsstyrelsen i Kronobergs län ska samordna redovisningen och uppgifterna ska redovisas till regeringen senast 31 mars 2018.

**Tabell 1. Antal inkomna, avgjorda och balanserade (pågående) miljömål 2015. Källa: (Domstolsverket, 2015).**

	Nacka	Umeå	Vänersborg	Växjö	Östersund	MÖD
Inkomna	716	200	653	880	191	914
Avgjorda	754	174	672	808	187	840
Balanserade	418	189	325	624	143	269

**Tabell 2. Omloppstid för miljömål i mark- och miljödomstolarna (MMD) och miljööverdomstolen (MÖD) (75:e percentilen). Källa: (Sveriges Domstolar, 2016) och (Sveriges Domstolar, 2014)**

Omloppstid (mån)	2012	2013	2014	2015
<b>75:e percentilen</b>				
MMD	8,9	9,1	9,0	8,0
MÖD	2,8	3,3	3,2	3,4

<sup>19</sup> 60. Länsstyrelserna ska redovisa hanteringen av tillståndsärenden vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och vilka åtgärder som under året vidtagits för att effektivisera hanteringen. Länsstyrelserna ska redovisa och kommentera handläggningstiden för fullständiga prövningar avseende miljöfarlig verksamhet i ärenden som avgjorts under 2013, 2014 och 2015. Redovisningen ska avse den totala handläggningstiden (median) samt hur länsstyrelsen i procent uppfyllt regeringens målsättning att ett ärende ska beslutas inom sex månader från det att en fullständig ansökan lämnats in.

**Tabell 3. Prövning av ärenden vid miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen i Västerbottens län 2011-2015.<sup>20</sup> Källa: Länsstyrelsen i Västerbottens län, årsredovisning 2015.**

	2011	2012	2013	2014	2015
Totalt antal beslut	86	63	76	88	114
Varav					
Tillstånd	57	38	39	45	59
<i>Täktverksamhet</i>	42	34	32	30	37
<i>Vindkraft</i>	5	2	3	7	12
<i>Övrig miljöfarlig verksamhet</i>	10	2	4	8	10
Villkorsändring och prövotidsavgöranden	19	15	14	18	11
Övrigt	10	10	23	25	44

**Tabell 4. Handläggningstid vid prövning av miljöfarlig verksamhet. Källa: Länsstyrelsen i Västerbottens län, årsredovisning 2015.**

	2013	2014	2015
Måluppfyllelse (180 dagar), %	68	66	66

**Tabell 5. Ärendestatistik från miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Stockholms län. Källa: Länsstyrelsen i Stockholms län, 2015.**

	2013	2014	2015
Ärendebalans årsskifte (13/14, 14/15, 15/16), st.	57	38	40
Totalt antal avslutade MPD-ärenden, st.	52	58	29
Antal avslutade helhetsprövningar, st.	28	22	14
Total handläggningstid, dagar	594	461	415
Handläggningstid från komplett, median, dagar	276	183	183
Måluppfyllelse (180 dagar), %	29	45	43
Måluppfyllelse (6 mån), %	32	50	57

<sup>20</sup> I tabellen finns även fem ärenden med som avskrivits för att verksamhetsutövaren återkallat sin ansökan.

## 5.6 Uppgifter som behövs för internationell rapportering m.m.

Sverige har en skyldighet att lämna uppgifter till EU-kommissionen under industriutsläppsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)), bl.a. om genomförandet av direktivet.

Medlemsländerna har därtill en skyldighet enligt direktivet att tillgängliggöra viss information för allmänheten via internet, bl.a. om meddelade beslut om tillstånd, om omprövning eller uppdatering av tillstånd eller om dispens från BAT-slutsatser. I Sverige sker detta genom att domar och beslut om meddelande av tillstånd eller villkor för industriutsläppsverksamheter löpande publiceras på Naturvårdsverkets webbplats i enlighet med 1 kap. 28 § industriutsläppsförordningen.

Vad gäller de uppgifter som ska rapporteras till kommissionen respektive tillgängliggöras för allmänheten på internet så är det fråga om uppgifter som finns i domarna och besluten. En modell för uppföljning av tiden för tillståndsprövningar behöver således inte anpassas särskilt till rapportering och tillgängliggörande för allmänheten under industriutsläppsdirektivet.

Från och med 2017 har informationsskyldigheten till EU-kommissionen under MKB-direktivet utökats (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Enligt artikel 12.2 i direktivet ska medlemsstaterna, om uppgifter finns tillgängliga, informera kommissionen om bl.a. antalet projekt som avses i bilagorna I och II till direktivet som varit föremål för en miljökonsekvensbedömning, antalet verksamheter för vilka det fattats beslut om betydande miljöpåverkan, genomsnittlig tid för genomförande av miljökonsekvensbedömningarna samt en uppskattning av den genomsnittliga direkta kostnaden för miljökonsekvensbedömningarna. De flesta av dessa uppgifter rör tiden som föregår inlämnandet av ansökan.

## 6 Utgångspunkter för Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket bedömer att en modell för att ta fram årlig statistik om miljötillståndsprövningar bör bygga på digital och strukturerad information, för att statistiken ska kunna tas fram på ett effektivt sätt, med en rimlig arbetsinsats och med bra kvalitet. Redan idag finns mycket strukturerad information i prövningsmyndigheternas befintliga ärendehanterings- och uppföljningssystem. Tidigare svenska studier om tidsåtgången för miljöprövningar har dock tagits fram manuellt, med hjälp av enkäter, intervjuer och aktstudier. Att årligen använda sådana metoder bedöms dock i längden som alltför tids- och kostnadskrävande. Det finns också exempel på när statistik om handläggningstider som baseras på enkäter medför viss osäkerhet kring kvaliteten och jämförbarheten på de svar som lämnas (se vidare Bilaga 2). Det bedöms inte heller vara rimligt att använda sådana metoder när en stor del av uppgifterna redan finns som strukturerad information i myndigheternas system. Naturvårdsverket föreslår därför en modell som bygger på registerstatistik och som möjliggör en årlig totalundersökning. Det är även möjligt att vid behov komplettera med aktstudier, enkäter eller intervjuer för att få mer detaljerad information om avgränsade frågeställningar eller mål- och ärendetyper.

Naturvårdsverket bedömer vidare att en modell som kan införas på kort sikt behöver bygga på befintliga system. Vissa uppgifter som regeringen efterfrågat finns inte i form av strukturerad information idag, men kan läggas till i befintliga system. Nödvändig systemutveckling bedöms ta mellan ett och två år att genomföra. Arbetssätt och rutiner hos prövningsmyndigheterna behöver också ses över så att uppgifterna registreras korrekt.

Naturvårdsverket har utgått ifrån att det är önskvärt att statistiken från olika prövningsinstanser blir jämförbar, och har av den anledningen föreslagit att samma parametrar ska följas upp både hos miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar. Vi utgår dock från att uppföljningen, åtminstone på kort sikt, fortsatt sker i respektive myndighets befintliga system (dvs. för domstolarna respektive länsstyrelserna var för sig). För att statistiken ska bli jämförbar mellan olika instanser är det också viktigt att myndigheterna samarbetar om gemensamma tolkningar och arbetssätt.

Initialt bör innehållet i modellen begränsas, så att kostnaden inte överstiger nyttan. Modellen kan med fördel utvecklas successivt och då finns även möjligheter att ta tillvara de nya möjligheter som en ökad digitalisering väntas ge. Genomförandet av förslagen bör också anpassas till myndigheternas övriga verksamhets- och systemutveckling.

Som framgår av kap. 4 pågår ett genomgripande och långsiktigt arbete med att digitalisera verksamhetsprocesser och information inom miljöområdet.

Naturvårdsverket har en central roll i att driva på förändringsarbetet. Arbetet bedrivs i samverkan mellan många myndigheter och helhetslösningar eftersträvas. Därför är det inte möjligt att i denna redovisning beskriva i detalj hur en långsiktig modell för att ta fram statistik om tillståndsprövningar bör se ut. Det är dock möjligt att redogöra för vilka uppgifter det är önskvärt att modellen innehåller på sikt.

Mot ovanstående bakgrund har Naturvårdsverket valt att beskriva *dels* ett konkret förslag som kan genomföras på kort sikt (inom några år) inom ramen för myndigheternas befintliga system, *dels* en inriktning för och ett önskvärt innehåll i en framtida modell för statistik. De förslag som presenteras i denna redovisning är avstämde med berörda myndigheter och ambitionen är att förslagen ska vara rimliga utifrån behov/nytta och kostnader (i form av främst tidsåtgång).

Naturvårdsverket har även beaktat de vägledande principer för digital samverkan om miljöinformation som tagits fram inom regeringsuppdraget Digitalt först – Smartare miljöinformation (se kap. 4.5). Av dessa principer följer bland annat att det är den som fattar ett beslut (i detta fall prövningsmyndigheterna) som ansvarar för informationen om och i beslutet, liksom för att kvalitetssäkra, sammanställa och tillgängliggöra informationen. Prövningsmyndigheterna har även insikt om orsakssamband och rådighet att utveckla sin verksamhet. Andra principer är att företagare ska lämna en uppgift en gång, till en myndighet, och att information som lämnats ska kunna utnyttjas för flera syften.

Förslagen är, enligt regeringens önskemål, inriktade på att föreslå en modell för statistik om prövningstider och faktorer som påverkar prövningstider. Det är viktigt att komma ihåg att prövningen också behöver hålla god kvalitet och vara rättssäker. En indikation på rättssäkerhet kan fås genom att följa upp ändringsfrekvens i högre instans (Statskontoret 2011:9). Processens kvalitet i övrigt är svår att följa upp annat än med kvalitativa undersökningar av ”kundnöjdhet” eller liknande. Modellen för statistik om prövningstider bör inte tillåtas leda till att det blir ett ensidigt fokus på korta handläggningstider. Även ett alltför starkt fokus på tidsåtgången för en enskild del av processen riskerar att leda till oönskade effekter. Det är till exempel inte givet att den totala tidsåtgången från idé till genomförande minskar, även om tidsgången för prövning i första instans kortas. Förekomsten av överklaganden kan öka om beredningen i första instans genomförs så snabbt att kvaliteten påverkas negativt.

För att få till stånd de förändringar som föreslås för att kunna ta ut en mer utförlig statistik kan det krävas uppdrag eller återrapporteringskrav i prövningsmyndigheters regleringsbrev. Utvecklingsarbetet bör lämpligen skötas av länsstyrelserna, Domstolsverket och domstolarna i samverkan.

## 7 Förslag på kort sikt

### 7.1 Utveckla befintliga system

Vid uppdragsdialog med regeringskansliet har det framkommit att en modell för statistik för tillståndsprövningar bör komma till stånd snarast möjligt och därefter utvecklas successivt. Naturvårdsverket bedömer att en modell som kan införas på kort sikt (inom några år) behöver bygga på befintliga system. Den statistik som idag tas fram av prövningsmyndigheterna baseras på strukturerad information som registreras i främst ärendehanteringssystem och sedan sammanställs i respektive myndighets system för uppföljning. Naturvårdsverkets bedömning är att även en mer utvecklad statistik bör bygga på uppgifter som finns i dessa system i form av digital strukturerad information, för att statistiken ska kunna tas ut på ett effektivt sätt, med bra kvalitet och med en rimlig arbetsinsats.

Som tidigare nämnts är det viktigt att det genomgripande och långsiktiga arbete som redan pågår för att digitalisera myndigheternas processer och information får vara styrande för alla förändringar som görs. Kraven på digitalisering är höga, samtidigt som myndigheternas resurser för att genomföra digitaliseringen är begränsade. Av denna anledning bör kraven på förändringar av befintliga system begränsas.

Det är viktigt att prövningsmyndigheterna ges tillräckligt med tid för att genomföra de förändringar som krävs för en utökad uppföljning. Förslag som kräver ändringar i befintliga system som innefattar kodning (t.ex. tillägg av nya fält för information) behöver utredas närmare av berörda myndigheter innan de genomförs. Vid samråd om regeringsuppdraget har prövningsmyndigheterna framfört att det finns många kravställare på ärendehanteringssystemen och att myndigheterna måste prioritera bland dessa krav och behov. Om annan utveckling bedöms som viktigare eller mer akut kan den föreslagna utvecklingen bromsas upp eller stoppas.

Eftersom informationen i uppföljningssystemen SIV respektive Lisa bygger på vad som registrerats i Vera respektive Platina, krävs i många fall ändringar i Vera och Platina för att det ska bli möjligt ta ut annan statistik än idag. Vanligtvis tar det ett till två år att genomföra förändringar i befintliga system. Det förslag till modell för statistik som presenteras i detta kapitel bygger till stort del på uppgifter som redan finns, men Naturvårdsverket föreslår även en del utveckling av befintliga system. Dessa anpassningar syftar till att kunna presentera uppgifter som regeringen efterfrågat, exempelvis en indelning i branscher, samt till att få en mer likartad uppföljning hos de olika prövningsmyndigheterna. De nya uppgifter som föreslås ingå i statistiken kan inte hämtas ut innan systemen anpassats.



## 7.2 Innehåll i den årliga statistiken

I detta avsnitt beskrivs översiktligt vilka uppgifter och analyser som Naturvårdsverket bedömer kan vara relevanta och som bör kunna redovisas för både mål i miljödomstolarna och ärenden hos miljöprövningsdelegationerna.

Alla uppgifter bör registreras per prövningsmyndighet, vilket innebär att det blir möjligt att jämföra olika prövningsmyndigheter med varandra och analysera eventuella skillnader. Skillnader som inte bedöms vara befogade bör leda till verksamhetsutveckling hos berörda myndigheter.

Alla uppgifter bör redovisas årligen, vilket innebär att det blir möjligt att redovisa tidsserier för alla parametrar som följs upp.

Det totala antal mål/ärenden som inkommit, pågår och avslutats under året ska redovisas.

För avgjorda<sup>21</sup> mål/ärenden ska följande uppgifter redovisas:

- Antal mål som avser vattenverksamheter
- Antal mål/ärenden som avser miljöfarliga verksamheter
- Antal mål/ärenden som avser hel tillståndsprövning respektive ändringstillstånd
- Antal mål/ärenden fördelat på vilken typ av verksamhet eller åtgärd som ansökan avser
- Antal mål och ärenden som avser industriutsläppsverksamheter respektive verksamheter som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesoverksamheter)
- Antal mål och ärenden som avgörs med dom eller beslut som innebär att tillstånd beviljas
- Antal mål och ärenden som överklagas samt uppgift om vilken part som överklagat
- Antal överklagade mål och ärenden där överklagandet leder till ändring
- Antal överklagade mål som får prövningstillstånd hos Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen.
- För alla avgjorda mål och ärenden ska man kunna utläsa tidsåtgången, totalt och fördelat på tid från ansökan till kungörelse, från kungörelse till beslut (alternativt första deldom med ställningstagande i tillståndsfrågan i första instans), och från inkommet mål till laga kraftvunnet avgörande i överinstans (efter eventuellt överklagande). Det bör även gå att utläsa den totala tiden för mål och ärenden som överklagas från ansökan i första instans till avgörande som vinner laga kraft.

<sup>21</sup> Med avgjorda mål avses även mål där mark- och miljödomstolen har meddelat avgörande med ställningstagande i tillståndsfrågan, även om frågor skjutits upp.

- Ett mått på personalresurser hos prövningsmyndigheten, t.ex. antal årsarbetskrafter för arbetet med tillståndsprövningar.

Utifrån ovanstående uppgifter är det möjligt att exempelvis utläsa och analysera:

- Variationer i tids- och resursåtgång mellan olika prövningsmyndigheter.
- Samband mellan prövningstider och tillgång till personalresurser. För att dra slutsatser om sådana samband behöver man även ha kännedom om vilka mål och ärenden myndigheten hanterar, hur myndigheten arbetar m.m.
- Variationer i tidsåtgång mellan olika branscher och mål- och ärendetyper. Vissa variationer i tidsåtgång kan vara motiverade, t.ex. med hänsyn till komplexiteten hos målen/ärendena.
- I vilken grad särskilda regelverk, såsom industriutsläppsbestämmelser eller Seveso-regler, påverkar prövningstiden.
- Variationer i mål-/ärendeflöde mellan olika år. Ett ojämnt ärendeflöde kan påverka handläggningstider, om inte prövningsmyndighetens tillgång till resurser är väldigt flexibel.
- Hur stor andel av målen/ ärendena som resulterar i att tillstånd beviljas.
- Hur stor andel av målen/ärendena som överklagas, och hur stor del av dessa som avslås respektive ändras, samt hur stor andel av de mål som överklagas till Mark- och miljööverdomstolen som beviljas prövningstillstånd.
- Om prövningstiden redovisas fördelad på olika delar av prövningen, t.ex. kompletteringsfas (fram till kungörelse/komplett mål/ärende) och resterande tid hos första instans, samt tid för prövning hos överinstans, blir det även möjligt att se om variationen i tidsåtgång är större under vissa delar av prövningen. Uppdelningen kan även vara relevant för att enklare kunna dra slutsatser om vilka faktorer som ligger bakom en ovanligt snabb eller utdragen tillståndsprövning.

Uppgifterna kan användas för att analysera om det finns behov av åtgärder, exempelvis i form av ändrade arbetssätt eller anpassad resurstilldelning.

Uppgifterna kan också användas som underlag för att bedöma effekten av genomförda förändringar.

## 7.3 Närmare om vilka uppgifter prövningsmyndigheterna bör registrera

Som beskrivits närmare i kapitel 5 finns redan idag följande uppgifter att tillgå i prövningsmyndigheternas ärendehanteringssystem:

- Uppgift om vilken prövningsmyndighet som prövar ett mål eller ärende.
- Uppgift om ett mål eller ärende avser en ansökan om tillstånd eller annan typ av mål/ärende. (Hos överinstansen finns dock inte denna uppgift, se vidare avsnitt 7.3.8.)
- Uppgift om ett mål eller ärende avser miljöfarlig verksamhet, samt hos mark- och miljödomstolarna uppgift om ett mål avser vattenverksamhet.
- Uppgifter om datum för när ett mål eller ärende inkommer och när ett mål eller ärende avgörs hos respektive prövningsinstans. Hos mark- och miljödomstolen finns även datum för första deldom där tillståndsfrågan avgörs (vid uppskjutna frågor).
- Uppgift om datum för kungörelse (hos mark- och miljödomstolarna), respektive datum för komplett ärende (hos miljöprövningsdelegationerna).
- Uppgift om utgången i målet eller ärendet, dvs. i första instans om ansökan om tillstånd beviljas eller avslås, samt om målet/ärendet avskrivs eller avvisas. För överklagade mål/ärenden finns uppgift om ett överklagat mål/ärende ändras eller avslås.
- Uppgift om ett överklagat mål eller ärende beviljas prövningstillstånd hos Mark- och miljööverdomstolen respektive Högsta domstolen.

Därtill finns uppgift om prövningsmyndighetens personalresurser att tillgå (ur andra system).

Naturvårdsverket föreslår att ovanstående uppgifter används som underlag för statistiken. Därutöver föreslår vi att de uppgifter som anges nedan ska läggas till i prövningsmyndigheternas befintliga system. Då inget annat anges föreslår vi att uppgifterna ska finnas hos såväl miljöprövningsdelegationerna som hos mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen.

- Uppgift om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § miljöbalken.
- Uppgift om vilken typ av vattenverksamhet ett mål om vattenverksamhet avser, indelat på de fyra kategorier som anges i 4 § DVFS 2011:2.
- Uppgift om vilken typ av miljöfarlig verksamhet som ett mål eller ärende avser.
- Uppgift om ett mål eller ärende avser en industriutsläppsverksamhet, respektive omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Seveso-verksamhet).

- Uppgift om datum för kungörelse. (Hos domstolarna finns redan möjlighet att ange denna uppgift i form av strukturerad information, men det är inte obligatoriskt.)
- Uppgift om ett avgörande överklagas eller vinner laga kraft.
- Hos överinstanserna bör det även framgå datum för när ansökan inkom till prövningsmyndigheten i första instans.
- Hos överinstanserna bör mål som rör en överklagad ansökan om tillstånd kunna urskiljas från övriga överklagade tillståndsbeslut.

### 7.3.1 Uppgifter om mål- och ärendetyper

Naturvårdsverket föreslår att statistiken bör omfatta prövningar av ansökan om tillstånd. Hos mark- och miljödomstolarna motsvarar det måltypskod 3101 (Tillstånd för miljöfarlig verksamhet) och 3121 (Tillstånd till vattenverksamhet). Hos miljöprövningsdelegationerna motsvarar det ärendetypen Hel tillståndsprövning (jämför avsnitt 5.2.1). I ärendetypen Hel tillståndsprövning ingår även myndighetsinitierade omprövningar enligt 24 kap. miljöbalken. Med hänsyn till det ringa antalet sådana ärenden bedömer företrädare från länsstyrelserna att det inte är ett problem att sådana ärenden inte kan skiljas ut.

Övriga ansökningsmål och ärenden som prövas av miljöprövningsdelegationen, t.ex. ändring av villkor, föreslås inte följas upp på kort sikt, utöver uppgifter om det totala antalet mål och ärenden. Motivet är att Naturvårdsverket bedömer att det är mest angeläget att följa upp ansökningar om tillstånd från verksamhetsutövare, eftersom ledtiderna för dessa prövningar påverkar möjligheterna för verksamhetsutövare att påbörja en verksamhet eller åtgärd. Dessa ansökningar utgör också större delen av de mål och ärenden som rör tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. På längre sikt kan fler typer av mål och ärenden inkluderas.

Uppgift om ett mål eller ärende avser en ansökan om ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § andra stycket miljöbalken föreslås följas upp för att möjliggöra separat redovisning av dessa prövningar. Bestämmelsen syftar till att underlätta genomförandet av angelägna och brådskande ändringar eller utökningar av verksamheten utan att det gällande tillståndet ska behöva ersättas med ett helt nytt tillstånd. Det kan därför finnas ett intresse för en separat redovisning av tidsåtgången i dessa mål och ärenden.

### 7.3.2 Uppgifter om tidpunkter hos första instans

Naturvårdsverket föreslår att datum för när ansökan inkommer till prövningsmyndigheten följs upp. Uppgiften används för statistiken redan idag.

Datum för avgörande i första instans föreslås ingå. Med det avses hos mark- och miljödomstolen datum för slutligt avgörande genom dom eller slutligt beslut.

Eftersom mark- och miljödomstolarna inte avslutar ett mål när en dom meddelas om domstolen skjuter upp frågor enligt 22 kap. 27 § miljöbalken, föreslås datum för första deldom där tillstånd ges följas upp i dessa fall. Detta bedöms ge en mer rättvisande bild av tiden för tillståndsprövningen, dels eftersom sökanden i en sådan deldom ges tillstånd till verksamheten och dels eftersom det vanligtvis inte sker någon handläggning av domstolen efter det, fram till dess att en prövotidsredovisning inkommer. Hos miljöprövningsdelegationerna föreslås datum för slutligt beslut följas upp. Uppgiften används för uppföljning redan idag.

Datum för kungörelse föreslås följas upp<sup>22</sup>. Som redogjorts för i avsnitt 3.6.2 kan kompletteringsfasens längd säga något om ansökans och kompletteringarnas fullständighet och kvalitet, även om tiden för kompletteringsfasen också kan bero på flera andra faktorer. Att inkludera en sådan hålltid under prövningsprocessens gång i uppföljningen kan bidra till en bättre förståelse för hur prövningsprocessen förlöper och ge viss vägledning om vilka faktorer som påverkar tidsåtgången.

En alternativ tidpunkt till utfärdande av kungörelse för att mäta kompletteringsfasens slut är datum för när sista komplettering inkommer. Länsstyrelserna följer i nuläget upp detta datum. Tiden mellan det datum då sista kompletteringen inkommer och datum för kungörelse kan variera beroende på prövningsmyndighetens handläggning. Naturvårdsverket bedömer att det är enklare att på ett enhetligt sätt följa upp datum för utfärdande av kungörelse. Bland länsstyrelserna finns skilda uppfattningar i frågan.

### **7.3.3 Uppgifter om vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet**

Uppgift om typ av verksamhet föreslås följas upp för att statistik ska kunna redovisas för olika verksamheter eller branscher. Indelningen bör göras utifrån vad prövningen avser. Vid prövningar av tillstånd till en ändring av en verksamhet är det således inte uppgift om den huvudsakliga verksamheten som bör registreras, utan den verksamhet som den aktuella ansökan avser.

Hos mark- och miljödomstolarna föreslås statistik för såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet tas fram. Av domstolarnas måltypskoder framgår om ett mål avser tillstånd till miljöfarlig verksamhet (3101) eller tillstånd till vattenverksamhet (3121). Eftersom måltypskod är en uppgift som i enlighet med 3 § DVFS 2011:5 alltid ska anges är det lämpligt att indelningen av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet utgår från måltypskod. Det är emellertid vanligt förekommande att en prövning avser såväl tillstånd till vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet. Enligt 2 § DVFS 2011:5 ska i sådana fall i första hand den måltyp som

<sup>22</sup> Om målet/ärendet kungörs mer än en gång avses sista kungörelsen. Enligt 5 § lag (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. ska kungörande anses ha skett den dag då det sista föreskrivna tillkännagivandet ägde rum.

bedöms som huvudsaklig registreras och i andra hand den måltyp som har det lägsta numret. Enligt bestämmelsen får dock även kompletterande måltyper registreras, om det behövs för att beskriva målet eller ärendet.

Eftersom val av måltyp och användande av kompletterande måltypskod för sådana blandade mål innefattar en bedömning är det troligt att tillämpningen skiljer sig åt mellan domstolarna och även inom enskilda domstolar. Detta innebär en osäkerhetskälla vad gäller uppföljning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet för sig. Det innebär också att det inte går att få en fullständig bild av alla miljöfarliga verksamheter respektive vattenverksamheter, i de fall målen bara getts en kod, trots att de omfattar båda delarna. Naturvårdsverket föreslår därför att kompletterande måltypskod alltid ska anges, för att det ska framgå om ett mål avser både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.

#### **7.3.4 Uppgift om typ av vattenverksamhet**

Enligt Domstolsverkets föreskrifter DVFS 2011:2 om miljöboken, ska mark- och miljödomstolen bl.a. när domstolen i egenskap av första instans avgör frågor som rör miljöbalken eller lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, registrera uppgifter i miljöboken. Domstolen ska bl.a. registrera uppgift om verksamhetstyp i miljöboken, indelat på fem kategorier. Alla miljöfarliga verksamheter hamnar i en och samma kategori, medan vattenverksamheter är indelade i fyra kategorier:

- vattenverksamhet och vattenanläggningar för tillgodogörande av vatten såsom drivkraft samt dammbyggnader, oavsett om de avser sådant tillgodogörande eller ej,
- vattenverksamhet och vattenanläggningar för allmänna farleder, allmänna hamnar och allmänna flottleder,
- vattentäkter för tillgodogörande av grundvatten eller ytvatten samt bortledande av grundvatten oavsett om det avser sådant tillgodogörande eller ej, och
- annan vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Indelningen av vattenverksamheterna i miljöboken har av företrädare för prövningsmyndigheterna bedömts vara en lämplig indelning även med tanke på variation i prövningstidens längd. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att det är lämpligt att miljöbokens indelning används som underlag för domstolarnas statistik om vattenverksamheter. För att uppgiften ska kunna hanteras automatiserat krävs att uppgiften även registreras i form av strukturerad information i Vera.

### 7.3.5 Uppgift om typ av miljöfarlig verksamhet

En indelning av prövningar som avser miljöfarlig verksamhet i olika kategorier utifrån typ av verksamhet bör ske för att det ska vara möjligt att ta fram branschindelad statistik, vilket efterfrågats av regeringen. En kategorisering av A-verksamheter, samt en närmare indelning av B-verksamheter än vad som sker idag, kan utgå ifrån miljöprövningsförordningen (2013:251). Ett annat alternativ är en kategorisering utifrån SNI-koder. I statistik om miljötillståndsprövningar som under senare år tagits fram av Ramböll har båda dessa kategoriseringar använts. Kategoriseringen har då huvudsakligen baserats på vad prövningsmyndigheten angett i ärendemeningen (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012) (Tillväxtanalys, 2016). Naturvårdsverket bedömer att en kategorisering av miljöfarliga verksamheter lämpligen bör utgå från miljöprövningsförordningen (2013:251), eftersom det är ett regelverk som styr om en ansökan om tillstånd ska prövas av mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation och som den sökande och prövningsmyndigheterna således har att förhålla sig till i prövningen.

En indelning utifrån miljöprövningsförordningen kan ske genom att uppgift om verksamhetskod i miljöprövningsförordningen (MPF-kod) anges.

Verksamhetskoden syftar till att underlätta rapportering och databehandling (jämför 1 kap. 14 § miljöprövningsförordningen). Antingen kan MPF-koden registreras, eller så kan man registrera uppgift om vilken kategori enligt nedan som ett ärende tillhör. Det finns fördelar med att registrera MPF-koden, men en grövre indelning bedöms vara tillräcklig vid redovisning av statistiken.

Den grövre kategoriseringen skulle i huvudsak kunna följa miljöprövningsförordningens indelning i kapitel, men vissa justeringar skulle vara nödvändiga för att erhålla en lämplig branschindelning. En indelning av verksamheter i olika sådana kategorier kräver tydliga definitioner för att en enhetlig tillämpning ska kunna uppnås. Vid samrådsmöte med företrädare från prövningsmyndigheterna framkom att det kan vara svårt att få till stånd en enhetlig tillämpning av en sådan kategorisering. En indelning i kategorier bör lämpligen vara gemensam för alla prövningsmyndigheter för att möjliggöra jämförelser och förenkla arbetet med registrering av uppgifterna för mark- och miljödomstolarna som handlägger både A- och B-verksamheter.

En kategorisering av A- och B-verksamheter skulle kunna se ut enligt följande:

- Jordbruk och fiske (2-3 kap. MPF).
- Täkter och bearbetning av berg, naturgrus och andra jordarter (4 kap. 1-7 §§ MPF).
- Utvinning, brytning och bearbetning av råpetroleum, naturgas och kol samt malm och mineral (4 kap. 8-16 §§ MPF).
- Tillverkningsindustri (5-19 kap. MPF, med undantag för 11 kap. 8-9 §§ MPF).
- Vindkraft (21 kap. 10 och 11 §§ MPF).

- Förbränning och produktion av el/gas/värme, exklusive vindkraft (21 kap. MPF, med undantag för 10 och 11 §§), samt 29 kap. 5-17 §§ MPF.
- Avfallshantering och avlopp (28 och 29 kap. MPF, med undantag för förbränning av avfall dvs. 29 kap. 5-17 §§)
- Hamnar och flygplatser (24 kap. MPF)
- Övrigt

Kategorin ”Övrigt” skulle då omfatta 4 kap. 17 §§, 11 kap. 8-9 §§ samt 20, 22, 26, 30 och 32 kap. MPF, dvs. annan utvinningsindustri, hantering av kärnbränsle, lagring och hantering av kemiska produkter, avveckling av kärnreaktorer, tankrengöring, skjutfält och krematorier. Det skulle troligen innebära att för få prövningar av A-verksamheter skulle hamna i kategorin ”Övrigt” för att någon statistik ska kunna redovisas.

Det skulle även vara möjligt att göra en finare indelning av kategorin tillverkning, t.ex. enligt följande:

- Livsmedel och foder (5 kap. MPF)
- Massa, papper och pappersvaror (9 kap. MPF)
- Stenkolsprodukter, raffinerade petroleumprodukter och kemiska produkter (11 kap. MPF med undantag för 11 kap. 8-9 §§ MPF samt 12 kap. MPF)
- Stål och metall, metall- och plastytbehandling samt metallbearbetning (15, 16 och 18 kap. MPF)
- Övrig tillverkningsindustri (6-8, 10, 13, 14, 17 och 19 kap. MPF)

Att istället registrera specifika MPF-koder skulle innebära ett mer flexibelt system med bättre möjligheter att ta fram statistik utifrån behov, exempelvis statistik om enbart verksamheter med vissa verksamhetskoder. Det skulle även vara möjligt att ut få statistik över A- och B-verksamheter var för sig, liksom statistik om industriutsläppsverksamheter. Det skulle även vara möjligt att skilja ut C-verksamheter (som förelagts att söka tillstånd eller frivilligt valt att söka tillstånd) och exkludera dem ur statistiken (jämför avsnitt 2.3), alternativt redovisa dem separat.

Att registrera MPF-koder är emellertid förenat med vissa tillämpningsproblem. Det finns inte något krav på prövningsmyndigheterna att ange MPF-koder i avgörandet, även om det ofta anges. Uppgifter som inte är nödvändiga för handläggningen riskerar att bli lågt prioriterade, vilket kan medföra att statistik baserad på MPF-koder får bristande kvalitet. Naturvårdsverket bedömer att det finns fördelar med att basera statistiken på MPF-koder, men för att en sådan statistik ska bli tillförlitlig kan det behöva införas ett krav på att uppgiften om MPF-kod ska anges i beslutet/domen. Detta kan kräva ändringar i 22 kap. miljöbalken.

I praktiken anges vanligen MPF-koder i ansökan, och ansökan bör därmed i många fall kunna utgöra underlag för att ange uppgift om MPF-kod. I vissa fall kan det



emellertid råda osäkerhet om enligt vilken bestämmelse i miljöprövningsförordningen som en verksamhet är tillståndspliktig. Det händer även att en ansökan justeras under prövningens gång på så sätt att tillämpliga MPF-koder ändras. Ett annat tillämpningsproblem vid framtagande av statistiken är att flera MPF-koder kan vara aktuella i ett prövningsärende. För att statistiken ska ge en rättvisande bild bör, på motsvarande sätt som för måltypskoder, en kod anges som huvudsaklig och övriga som kompletterande. Statistiken bör dock i första hand delas in efter den verksamhet som ansökan i huvudsak avser. Det bör även finnas en möjlighet att ange att uppgift om MPF-kod inte anges i ansökan eller är oklar.

Ett annat tillämpningsproblem är att ändringar av miljöprövningsförordningen kan medföra svårigheter att ta fram jämförande statistik över tid för en viss typ av verksamhet.

### **7.3.6 Övriga uppgifter om verksamhetstyp**

Utöver verksamhetstyp enligt ovan föreslås för miljöfarliga verksamheter att det också ska anges om prövningen avser en industriutsläppsverksamhet eller Seveso-verksamhet. För såväl industriutsläppsverksamheter som Seveso-verksamheter gäller vissa särskilda krav på handläggningen, varför de redan i nuläget behöver särskiljas i handläggningen. Prövningsmyndigheterna har vid dialogmöten framfört att det skulle vara bra att kunna skilja ut dessa i diariet. Det kan också vara av intresse att se om dessa specialregler påverkar prövningstiden.

### **7.3.7 Uppgifter om avgöranden och överklaganden**

Det är relevant att följa upp om en prövning resulterar i att tillstånd ges eller inte. Även mål och ärenden som avgörs genom beslut om avskrivning eller avvisning bör kunna skiljas ut.

Mål och ärenden som prövningsmyndigheten, i enlighet med 19 kap. 2 § respektive 21 kap. 7 § miljöbalken, med eget yttrande överlämnar till regeringen för prövning bör också kunna skiljas ut och följas upp separat. Dessa mål och ärenden ligger vilande hos tillståndsmyndigheten i avvaktan på regeringens ställningstagande och tidsåtgången för dessa mål och ärenden påverkas i stor utsträckning av den speciella handläggningen.

Uppgift om eventuellt överklagande föreslås följas upp för att möjliggöra statistik över andel mål som överklagas. Utöver detta föreslås även uppgift om vilken part som har överklagat registreras (sökanden, en remissmyndighet eller någon annan).

### 7.3.8 Uppgifter hos överinstans

Det är mycket få miljömål som får prövningstillstånd hos Högsta domstolen och tas upp till prövning i sak.<sup>23</sup> Det ringa antalet mål gör att det väldigt svårt att genom statistik dra några slutsatser om ledtiderna för prövningen i Högsta domstolen. Dessutom skiljer sig Högsta domstolens registrering av mål från registreringen i mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen, och styrs av domstolens egna föreskrifter (4 § Förordning (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol). Det innebär att det skulle krävas ytterligare åtgärder för att kunna inkludera Högsta domstolen i statistiken. Mot bakgrund av detta bedöms det inte motiverat att, i vart fall inte på kort sikt, ta med prövningar i Högsta domstolen i modellen för statistik om tillståndsprövningar.

Datum för inkommet överklagande samt datum för slutligt avgörande föreslås följas upp hos respektive överinstans (mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen). Uppgift om huruvida avgörandet i överinstansen innebär ändring eller ej (dvs. om överinstansen ändrar beslutet/domen, eller avslår överklagandet) föreslås följas upp för att ändringsfrekvens ska kunna redovisas. Detta kan följas upp redan idag. Ändringsfrekvensen säger emellertid ingenting hur omfattande ändringen är. För att få ett mått på omfattningen/betydelsen av ändringen bedömer Naturvårdsverket att statistiken skulle behöva kompletteras, t.ex. med hjälp av enkäter.

Alla överklagade tillståndsbeslut registreras hos mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen med en gemensam måltypskod. Naturvårdsverket föreslår att mål som rör en överklagad ansökan om tillstånd ska kunna urskiljas från övriga överklagade tillståndsbeslut, såsom ansökningar om ändring av villkor. I övrigt bör samma uppgifter om typ av verksamhet och typ av mål/prövning framgå i överinstansen som i underinstansen.

För sökanden och allmänhet är det inte bara av intresse hur lång tid prövningen tar i en viss instans, utan det kan vara minst lika viktigt hur lång tid det tar totalt i alla instanser, fram till laga kraftvunnet avgörande. Överklaganden påverkar den totala ledtiden i hög grad. För att den totala tidsåtgången från inkommen ansökan hos första instans till ett lagakraftvunnet avgörande vid överklagande ska gå att utläsa behöver båda uppgifterna registreras hos en och samma instans. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att överinstansen även registrerar datum för när ansökan inkom hos första instans. Statistik över den totala ledtiden kan då lämpligen redovisas tillsammans med övrig statistik för respektive överinstans. En annan möjlighet vore att uppgift om datum för laga kraftvunnet avgörande följs upp av första instans, tillsammans med uppgift om vilken prövningsmyndighet som fattat det laga kraftvunna avgörandet.

<sup>23</sup> Enligt genomgång av Ramböll var det fem mål om tillstånd till A-verksamheter där prövningstillstånd beviljades under de åtta åren 2007-2014. Utöver dessa var det enligt samma genomgång 49 mål om tillstånd till A-verksamheter som överklagades till Högsta domstolen under samma tidsperiod.

En osäkerhetsfaktor är att ett avgörande efter överklagande kan innebära att ett mål eller ärende återförvisas till en underinstans för fortsatt handläggning. Eftersom det inte finns någon koppling i nuvarande system mellan handläggningen i olika instanser är det inte möjligt att följa den totala tiden från ansökan till ett avgörande efter en återförvisning, utan manuell uppföljning. Detta innebär att uppgifter om tidsåtgång i dessa fall inte kommer vara fullständiga i den modell Naturvårdsverket föreslår på kort sikt. På lång sikt är det möjligt att finna lösningar på detta.

## 7.4 Uppgifter som inte bedöms lämpliga att följa i en modell

Enligt uppdragsdialog med regeringskansliet bör mål och ärenden som avser miljöförbättrande åtgärder eller ny testverksamhet om möjligt kunna skiljas ut i statistiken. Det är angeläget att sådana investeringar kan genomföras, men det finns inte någon särskild reglering för ansökningar om tillstånd till miljöförbättrande åtgärder<sup>24</sup>. Det är således inte möjligt att koppla en sådan kategorisering av mål och ärenden till en bedömning som görs inom ramen för tillståndsprövningen, och en separat uppföljning förutsätter att prövningsmyndigheten bedömer om det aktuella målet eller ärendet avser en miljöförbättrande åtgärd eller en testverksamhet. För att det ska vara möjligt krävs tydliga definitioner av vad som utgör en miljöförbättrande åtgärd respektive en testverksamhet.

En verksamhet eller åtgärd medför ofta en rad olika konsekvenser för miljön, både positiva och negativa. Det är inte ovanligt att en åtgärd som har viss positiv miljöpåverkan samtidigt medför andra negativa effekter. Även begränsade ändringar av en verksamhet som installation av ny reningsutrustning kan, förutom minskade utsläpp av vissa ämnen, även innebära andra konsekvenser för miljön, såsom ökad energianvändning, ökad användning av farliga ämnen eller ökad uppkomst av avfall. Vid en bedömning av om ett mål eller ärende avser en miljöförbättrande åtgärd kan således många olika typer av miljöpåverkan behöva beaktas och en avvägning mellan vitt skilda typer av påverkan kan behöva göras. Det är därmed komplicerat att skilja ut mål och ärenden som avser miljöförbättrande åtgärder. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte är lämpligt att skilja ut mål och ärenden som avser miljöförbättrande åtgärder.

Vad gäller testverksamheter är det vanligtvis fråga om verksamheter av mindre omfattning. Tillståndsplikten (enligt miljöprövningsförordningen) avgränsas i många fall till verksamheter över vissa tröskelvärden eller som bedrivs i industriell skala. För vissa verksamheter anges även uttryckligen att verksamheter i pilot- eller försöksskala är anmälningspliktiga. Det är således endast vissa typer av

<sup>24</sup> I vissa fall kan miljöförbättrande åtgärder och testverksamheter (som innebär en ändring av en befintlig tillståndspliktig verksamhet) hanteras genom en anmälan (jämför 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen) eller prövas som ett ändringstillstånd (16 kap. 2 § miljöbalken).

verksamheter som är tillståndspliktiga även då verksamheten bedrivs i liten skala. Verksamheter som inte tillståndsprövas kommer inte att omfattas av statistiken, och det går således inte att skilja ut dem. För att tidsåtgången för prövning av tillståndspliktiga testverksamheter ska kunna följas upp separat krävs att det införs en definition av vad som ska anses utgöra en testverksamhet. Det bedöms vara svårt att ta fram en tydlig definition som skulle bli enkel att tillämpa. Naturvårdsverket bedömer därmed att det inte är lämpligt att skilja ut mål och ärenden som avser testverksamheter.

## 7.5 Kvalitetsaspekter

### 7.5.1 Förutsättningar för digital samverkan

För att säkerställa att olika aktörer i samverkan ska kunna ta fram och använda uppgifter för statistikändamål måste juridik, organisation, semantik och teknik beaktas. Juridiska hinder kan vara lagstiftning (t.ex. sekretessregler) som förbjuder en myndighet att hantera en informationsmängd. Organisatoriska hinder kan vara att samma verksamhetsprocess är implementerad på olika sätt hos olika myndigheter. Myndigheter har över tid utvecklat och dokumenterat till viss del olika verksamhetsregler och rutiner för hantering av prövningsärenden. För att möjliggöra god och enhetlig kvalitet på informationen krävs en samordning av dessa verksamhetsregler och rutiner för de berörda myndigheterna. Införande av förändringar i reglerna och rutinerna kräver i sin tur en förändringsledning som har både ansvar och mandat att säkerställa en efterlevnad av de förändrade reglerna och rutinerna.

Semantiska hinder kan vara att begreppsanvändningen och tolkningen skiljer sig åt mellan myndigheter. För att säkerställa en entydighet kring vad olika begrepp betyder behöver en s.k. begreppsmodellering göras i samband med att IT-stöd förändras. Det behövs också vägledning. Det är också viktigt att kontroller läggs in i systemen, så att ett visst handhavande säkerställs per automatik och inte enbart styrs genom interna riktlinjer.

Tekniska hinder kan vara att myndigheter har valt olika tekniska lösningar och standarder som inte är kompatibla. I förslaget på kort sikt är detta inte en risk, eftersom förslaget endast kräver interoperabilitet mellan befintliga system inom länsstyrelserna respektive inom Sveriges Domstolar.

### 7.5.2 Att göra statistik av administrativ information

Register och administrativa data (dvs. uppgifter i ärendehanteringssystemen) är en god källa för statistiska bearbetningar och analyser. Med tillgång till registerbaserad information finns en fullständig förteckning av de objekt som ska undersökas. För miljötillståndsprövningarna öppnas ett ärende/mål per prövning hos miljöprövningsdelegationerna respektive domstolarna, varken fler eller färre.

Det är dock som regel inte lämpligt att framställa statistik direkt från administrativa register, eftersom dessa inte är anpassade för statistikens krav (SCB, 2004). Objekt mängder, objektavgränsningar och variabler behöver kontrolleras och därefter kan det vara nödvändigt med vissa bearbetningar så att registret uppfyller statistikens krav på objekt och variabler. Det administrativa systemet berättar om det enskilda ärendet, medan statistiken är en skattning. Att föra över informationen från de administrativa systemen till ett system för statistik gör att man kan bearbeta, justera och analysera stora datamängder samtidigt. Både domstolarna och miljöprövningsdelegationerna för över uppgifter från ärendehanteringssystemen till särskilda system för uppföljning (SIV och Lisa), varifrån statistik kan hämtas ut för domstolarna respektive miljöprövningsdelegationerna.

På sikt är det lämpligt att skapa lösningar som möjliggör en samlad nationell statistik från både miljöprövningsdelegationer och miljödomstolar. Det skulle ge bättre förutsättningar för att följa ett visst ärende/mål genom alla instanser. Det skulle också vara bra att på sikt kunna koppla ihop statistiken om tillståndsprövningar med annan statistik. En vanlig ”nyckel” för att koppla ihop olika statistiska register och undersökningar är företags organisations- eller arbetsställesnummer (CFAR-nummer). Om dessa uppgifter registrerades skulle det medföra att tilläggsinformation kan knytas till företagen som söker tillstånd, som deras branschtillhörighet<sup>25</sup>, omsättning, antal anställda, investeringsmönster, patentansökningar, utsläpp av farliga ämnen och mycket annat.

### 7.5.3 Osäkerhetskällor

Det är viktigt att uppgifterna som ska ingå i statistiken kvalitetssäkras. Några möjliga källor till osäkerheter är följande:

- skrivfel,
- feltolkningar,
- förändringar i administrativa system, regelverk och handlägningsprocesser som försvårar jämförelser,
- variabler som är mindre viktiga för det administrativa arbetet kan ha lägre kvalitet än andra variabler,
- registrering (av t.ex. datum) på olika sätt.

Kvalitetssäkringen bör omfatta bl.a. granskning av grunddata, där logiska kontroller kan utvecklas för t.ex. datum, extremvärden och administrativa förändringar.

<sup>25</sup> Företagets branschtillhörighet behöver dock inte nödvändigtvis vara densamma som den sökta verksamhetens. Exempelvis kan ett företag inom skogsbranschen ansöka om tillstånd till vindkraft.

Det är ovanligt att ta fram osäkerhetsmått från registerbaserad information. Däremot skulle en kvalitetsdeklaration i samband med publicering av statistiken hjälpa användaren att förstå statistikens tillförlitlighet. Det skulle även vara möjligt att redovisa olika mått på extremvärden, såsom andel ärenden utanför ett visst tidsperspektiv, eller andel ärenden med ologisk datumhantering.

## 7.6 Ansvarsfördelning

I detta avsnitt redovisas vilket ansvar mark- och miljödomstolarna, Domstolsverket respektive länsstyrelserna bör tilldelas.

Det går i nuläget inte att bedöma i detalj när de tekniska och administrativa förändringar som behövs för att ta fram statistiken kan vara genomförda. Att statistiken tas fram säkerställs därför lämpligen genom årliga beslut i regleringsbrev, utifrån de uppgifter som finns att tillgå i strukturerad form i ärendehanteringssystemen. På sikt kan det vara lämpligt att ansvaret för att ta fram årlig statistik är författningsreglerat.

### 7.6.1 Domstolarna och Domstolsverket

Domstolarna bör inom ramen för handläggningen av mål ansvara för att registrera de uppgifter som behövs för statistiken i ärendehanteringssystemet Vera. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att Domstolsverket får ett utpekad ansvar även för att sammanställa, bearbeta/kvalitetssäkra och publicera den statistik som föreslås tas fram.

Domstolsverket ansvarar för den officiella statistiken om domstolarnas verksamhet och tar redan i nuläget fram och publicerar årlig statistik för samtliga tingsrätter och övriga domstolar. Domstolsverket har redan fungerande system för att ta fram statistik från uppgifter i domstolarnas ärendehanteringssystem genom statistiksystemet SIV. Domstolsverket styr över möjligheten att genomföra de tekniska ändringar som kan behövas i Vera och SIV.

Domstolsverket ska bl.a., enligt 1 § Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket, i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt samt arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten. Domstolsverket kan med stöd av 4 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol meddela föreskrifter om registreringen av mål och ärenden i tingsrätt och hovrätt. Domstolsverket har meddelat föreskrifter (DVFS 2011:5) för mark- och miljödomstolar och Mark- och miljööverdomstolen om registrering av mål och ärenden i Vera. För att uppgifterna som behövs för statistiken ska registreras korrekt kan det behövas ändringar i Domstolsverkets föreskrifter. Därutöver behöver domstolarnas arbetssätt anpassas och harmoniseras.

### 7.6.2 Länsstyrelserna

Miljöprövningsdelegationerna bör inom ramen för handläggningen av ärenden ansvara för att registrera de uppgifter som behövs för statistiken i ärendehanteringssystemet Platina.

Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att de länsstyrelser som har en miljöprövningsdelegation får ett utpekat ansvar även för att sammanställa och kvalitetssäkra/bearbeta den statistik som föreslås tas fram för respektive länsstyrelse. De länsstyrelser som har en miljöprövningsdelegation sammanställer och redovisar redan i nuläget uppgifter om antal ärenden och uppföljningen av ledtider i sin årsredovisning. Länsstyrelserna har redan fungerande system för att ta fram statistik från uppgifter i miljöprövningsdelegationernas ärendehanteringssystem. Länsstyrelserna styr själva över genomförande av de tekniska ändringar som kan behövas i ärendehanteringssystemet Platina och i uppföljningssystemet Lisa.

Länsstyrelserna bör även samverka för en enhetlig redovisning. De berörda länsstyrelserna bör även redovisa samlad statistik, varför det är lämpligt att någon länsstyrelse får i uppdrag att samordna arbetet samt sammanställa och publicera samlad statistik för samtliga miljöprövningsdelegationer.

## 7.7 Sekretess och behandling av personuppgifter

I arbetet med framtagande och redovisning av statistik för tillståndsprövningar kan följande bestämmelser om personuppgifter och sekretess bli aktuella att tillämpa.

Vid behandling av personuppgifter gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen. All information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet räknas som personuppgifter enligt personuppgiftslagen. Behandling av personuppgifter omfattar bl.a. insamling, registrering, lagring, bearbetning och spridning. Förutsättningarna i 9 och 10 §§ personuppgiftslagen ska vara uppfyllda vid personuppgiftsbehandling. EU:s dataskyddsförordning träder i kraft den 25 maj 2018. Eventuell personuppgiftsbehandling ska ske i överensstämmelse med dataskyddsförordningen från och med ikraftträdandet. I (SOU, 2017:36) föreslås att personuppgiftslagen upphävs i samband med dataskyddsförordningens ikraftträdande och att kompletterande nationella bestämmelser ska samlas i en ny lag om dataskydd.

För behandling av personuppgifter vid mark- och miljödomstolarna gäller, vid bl.a. handläggning av mål, istället för personuppgiftslagen domstolsdatalagen (2015:728).

Enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Tillämpning av denna bestämmelse förutsätter att det finns en särskild verksamhet hos myndigheten.

Vid statlig myndighets tillståndsgivning avseende miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6–6 b §§ miljöbalken gäller, enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) och 9 § offentlighets- och sekretessförordningen respektive punkt 40 i bilagan till förordningen, sekretess

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Enligt 36 kap. 2 § OSL gäller sekretess generellt hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om en myndighets eller en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs.

## 7.8 Officiell statistik

### 7.8.1 Förutsättningar

Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (statistikförordningen) och i SCB:s föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCBFS 2002:16). Inom vilka områden det ska finnas officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den (statistikansvariga myndigheter) beslutas av regeringen och framgår av bilagan till statistikförordningen. Enligt 2 § förordningen beslutar en statistikansvarig myndighet om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen. De statistikansvariga myndigheterna har fastställda rutiner för framställning av statistik och dess publicering och dokumentation. EU har riktlinjer för hur statistik av god kvalitet bör hanteras och Sverige efterlever riktlinjerna efter bästa förmåga.

Enligt förordningen om den officiella statistiken ansvarar Domstolsverket för statistik om Domstolarnas verksamhet. Brottsförebyggande rådet ansvarar för statistik om bland annat brott och kriminalvård. Länsstyrelserna har inget utpekat statistikansvar, men omfattas av kravet i 6 § som anger att en statlig myndighet ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik.



Naturvårdsverket ansvarar för officiell statistik om utsläpp, avfall, miljötillstånd och miljöbalkens tillämpning. Sedan ett antal år tillbaka har Naturvårdsverket inte någon statistikprodukt inom området miljöbalkens tillämpning. Tidigare fanns statistik om miljöstraffavgifter, men nyttan med denna statistik bedömdes inte motsvara kostnaden för att ta fram statistiken. Innan miljöbalken infördes fanns viss officiell statistik om tillämpningen av miljöskyddslagen.

### **7.8.2 Bör uppgifterna om tillståndsprovning utgöra officiell statistik?**

Uppgifter om myndigheters verksamhet och handläggningstider redovisas vanligen i t.ex. myndigheternas årsredovisningar, utan att uppgifterna inkluderas i den officiella statistiken. Ett par exempel på när sådana uppgifter ingår i den officiella statistiken finns dock, som viss statistik från Brottsförebyggande rådet och Domstolsverket (se Bilaga 2).

En fördel med att eftersträva att skapa officiell statistik är att den produceras på regelbunden basis enligt fastställda riktlinjer. Det skapar en trygghet i att data finns tillgängliga. Flera statistikansvariga myndigheter har även så kallade ”användarråd” där användare av statistiken har möjlighet att påverka vilken typ av information som kommer ut från undersökningarna eller registren. Det finns inga begränsningar i statistikens möjlighet till förändring oavsett om den är officiell statistik eller ej.

En nackdel med att eftersträva en formell aspekt på statistiken är att en större organisation kring statistiken appliceras, t.ex. krav på transparens, tydlig dokumentation och regelbundet återkommande statistik. Det förekommer att statistikansvariga myndigheter publicerar både officiell statistik och statistik som inte ges epitetet officiell statistik. I många fall tillämpar myndigheterna samma riktlinjer och standarder oavsett om statistiken benämns officiell statistik eller ej. Oavsett om statistiken är en del av officiell statistik eller ej är det viktigt att transparent beskriva hur data genereras, vilken kvalitetssäkring underlaget genomgår och att göra materialet tillgängligt även för allmänhet och forskare.

En annan omständighet som talar mot att statistiken om miljötillståndsprovningar ska bli en del av den officiella statistiken är det faktum att länsstyrelserna inte ansvarar för någon officiell statistik idag, enligt bilagan till statistikförordningen. Naturvårdsverkets bedömning är att statistiken om miljötillståndsprovningen inte bör inkluderas i den officiella statistiken.

## 7.9 Hur och när bör statistiken redovisas?

Av regeringsuppdraget framgår att statistiken ska redovisas årligen.

Statistik från domstolar bör sammanställas och publiceras av Domstolsverket. Statistik från miljöprövningsdelegationerna bör sammanställas och redovisas av en utsedd länsstyrelse. Statistiken bör även tillgängliggöras via myndigheternas webbplatser. Om berörda myndigheter finner det lämpligt och förenligt med tillämpliga förvaltningsrättsliga bestämmelser, är det en fördel om statistiken kan redovisas som öppna data<sup>26</sup>. Uppgifterna blir då tillgängliga för vem som helst att fritt använda, återanvända och distribuera och kan på det sättet komma till störst nytta.

Statistiken bör omfatta samtliga mål och ärenden som tillhör de mål- och ärendetyper som föreslås inkluderas i modellen. När Domstolsverket idag redovisar omloppstider för miljömål anges omloppstiden för 75:e percentilen, dvs. för 75 procent av målen. När länsstyrelserna följer upp tidsåtgång och uppfyllelse av 180-dagarsmålet räknas däremot alla ärenden som omfattas av målsättningen. Det kan finnas intresse även av tidsåtgången för mål och ärenden som tar extremt kort eller lång tid. Mål som avskrivs eller tillåtlighetsprövas av regeringen bör kunna urskiljas, så att det är möjligt att plocka bort dem från statistiken då det är relevant. Det finns stora skillnader i hur lång tid olika mål och ärenden tar och därför bör både medel-, median-, min- och maxvärden för tidsåtgång redovisas.

## 7.10 Kostnadsuppskattning

I detta avsnitt redovisas uppskattade kostnader för att införa det förslag som redovisats ovan. En mer utförlig beskrivning finns i Bilaga 1.

Kostnadsuppskattningarna är osäkra och bygger på förenklade resonemang. Samtliga kostnader redovisas utan overheadkostnader.

Då det ännu inte finns en kravspecifikation för förslaget görs här istället en kostnadsuppskattning för de steg som typiskt sett behöver vidtas för att genomföra förändringar av den typ som föreslås. Bedömningen avser kostnader för förändringen från dagsläget och inkluderar således inte de resurser som läggs ned redan idag. Dialogen med berörda myndigheter har gett en samstämmig bild att förändringar i IT-stöd tar minst ett till två år att realisera. Det är vidare viktigt att en tydlig prioritering av dessa förändringsbehov görs och samplaneras med andra förändringar. Samordning med andra projekt påverkar både kostnader och vilken kalendertid som kan krävas.

<sup>26</sup> Öppna data är digital information som är fritt tillgänglig utan inskränkningar såsom patent eller upphovsrätt. Enligt Open Knowledge Foundation: "Data kan kallas öppna data om vem som helst fritt får använda, återanvända och distribuera dessa med som största motprestation att ange källa eller krav på att dela data på samma sätt." Definitionen är hämtad ur (SOU, 2016:89).

Sammantaget uppskattas de initiala kostnaderna för nödvändiga förändringar i IT-systemen hos Domstolverket respektive länsstyrelserna till ca 300 000 kr vardera. Detta är dock en mycket osäker skattning. För Domstolsverket tillkommer föreskriftsarbete.

De årliga kostnaderna för merarbete vid handläggning av ärenden hos länsstyrelserna uppskattas till totalt ca 180 000 kr. Motsvarande beräkning för merarbete hos domstolarna vid handläggning av mål har inte kunnat göras.

De årliga kostnaderna för länsstyrelsernas arbetstid för sammanställning och analys av statistiken uppskattas till ca 12 000 kr för den länsstyrelse som får i uppdrag att sammanställa och redovisa uppgifterna för samtliga berörda länsstyrelser. Domstolsverket bedömer den årliga arbetstiden för att ta fram och redovisa statistiken till ca 8 timmar, motsvarande ca 2 000 kr.

## 8 Tänkbart på längre sikt

### 8.1 Förutsättningar

Långsiktiga lösningar för statistik om miljötillståndsprövning behöver ta utgångspunkt i det pågående arbetet med digitalisering inom miljöområdet. Nuläget framgår av kap. 4. På längre sikt eftersträvas positiva effekter för de målgrupper som berörs av tillståndsprövning. Detta skulle kunna innebära att berörda myndigheter i samverkan utvecklar lösningar som säkerställer att:

- verksamhetsutövare upplever interaktionen med provningsmyndigheter som enkel och smidig via ändamålsenliga digitala tjänster,
- berörd allmänhet har insyn i provningsprocesser och förstår myndighetsutövningen via webbaserade gränssnitt,
- beslutsfattare och handläggare vid provningsmyndigheterna och nationella myndigheter har rätt miljöinformation för att fullgöra sina uppdrag, samt att
- provningsmyndigheter återbrukar uppgifter från andra myndigheter inom och utanför miljöområdet.

Dessa gemensamma lösningar kan inte avgränsas till att digitalisera information och verksamhetsprocesser inom tillståndsprövningen. Initiativ behöver tas för såväl processer för miljöprövning och miljötillsyn som processer för tillsynsvägledning och beivrande av miljöbrott. Uppgifter kan återbrukas för internationell och nationell rapportering. Det skapar sammantaget förutsättningar för en utökad uppföljning och statistik. Naturvårdsverket leder redan idag det samlade förändringsarbetet inom sina uppdrag, och som genomförs i bred samverkan inom den struktur som byggs upp med anledning av regeringsuppdraget Digitalt först – smartare miljöinformation. För att ovanstående visioner och principer ska förverkligas behövs även styrning från regeringen.

I avsnitt 8.3 ”Uppgifter av intresse” redovisas vilken information som kan vara intressant i en långsiktig lösning. Hur lösningen utformas är däremot ett arbete som görs inom samverkansprogrammen och i samspel med övriga planerade förändringsåtgärder.

### 8.2 Lösning för samlad nationell statistik

På sikt är det lämpligt att skapa lösningar som möjliggör en samlad nationell statistik från både miljöprövningsdelegationer och miljödomstolar. Det skulle ge en bättre överblick och en möjlighet att göra samlade analyser av alla mål och ärenden, samt gör det enklare att följa ett mål eller ärende genom alla instanser. Om informationen struktureras på samma sätt i alla instanser möjliggörs också att få överblick över branscher där det finns både A- och B-verksamheter. Det kan

också göra det enklare att knyta uppgifterna till andra data om företag som finns i andra register. Det vore också en fördel om uppgifter kunde föras över mellan instanser utan att överinstansen behövde lägga upp alla uppgifter i målet/ärendet på nytt. Detta skulle vara arbetsbesparande och minska risken för att uppgifter registreras på olika sätt i olika instanser.

## 8.3 Uppgifter av intresse

### 8.3.1 Inkludera fler mål- och ärendetyper

På sikt kan det vara relevant att utöka statistiken till att omfatta fler typer av mål och ärenden. Dels kan det finnas ett intresse även av denna statistik, och dels minskar det risken för att uppföljningen leder till att mål och ärenden som ingår i statistiken prioriteras på bekostnad av andra typer av mål och ärenden. Naturvårdsverket bedömer att det på sikt kan vara relevant att följa upp antalet och tidsåtgången för prövningar om ändring av villkor, omprövningar av tillstånd initierade av myndigheter m.m. enligt 24 kap. 5-9 §§ miljöbalken samt omprövningar av vattenverksamhet enligt 7 kap. 13-15 §§ lagen (1998:812) om med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Att följa upp dessa mål- och ärendetyper förutsätter en finare indelning av mål- och ärendetyper hos prövningsmyndigheterna.

På sikt bör även ledtider för prövning av uppskjutna frågor enligt 22 kap. 27 § miljöbalken inkluderas. Det är främst tiden från inkommen prövotidsutredning till avgörande genom dom eller beslut som är relevant att följa upp. Hos mark- och miljödomstolarna ligger målet öppet under den tid som prövotidsutredningen genomförs och den tiden bör lämpligen inte tas med.

### 8.3.2 Uppgifter om tiden som föregår ansökan

För att även kunna fånga upp den totala tidsåtgången för verksamhetsutövare till dess att en verksamhet eller åtgärd kan påbörjas är det även önskvärt att kunna följa upp ”hela processen” från det att samråd initieras till dess att verksamheten kommer till stånd. Ur verksamhetsutövares synvinkel är det den sammanlagda tiden från idé till att tillstånd ges så att verksamheten kan komma till stånd som är av störst betydelse.

Tidigare studier av tiden för hela processen från initiering av en tillståndsansökan till dess att en verksamhet eller åtgärd påbörjas har visat på att arbetet innan en ansökan lämnas in till mark- och miljödomstol i genomsnitt tog längre tid än processen vid domstolen (Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv), 2012). Hur samrådsfasen genomförs kan också ha stor betydelse för hur tillståndsprövningen förlöper. Innovationsrådet har konstaterat att en uppföljning av delar av en process utan koppling till processen i sin helhet riskerar att leda till suboptimeringar (Innovationsrådet, 2012). Därmed är Naturvårdsverkets bedömning att det på lång

sikt kan vara relevant att systematiskt följa upp även samrådsfasen. I den modell som föreslås på kort sikt ingår dock inte tiden före ansökan.

Vid en uppföljning av samrådsfasen kan det även vara lämpligt att beakta uppgifter som ska redovisas till kommissionen under artikel 12.2 i MKB-direktivet (jämför avsnitt 5.6).

### **8.3.3 Ytterligare uppgifter om tidpunkter**

Om hela processen är digitaliserad bör det vara möjligt utläsa tidsåtgången för olika delar av tillståndsprövningen utan att det krävs manuellt arbete. Då kan det i första hand vara relevant att följa upp tid för sökanden att komma in med kompletteringar (dvs. tid från datum för föreläggande om komplettering till inkommen komplettering) och tid för remissmyndigheter att inkomma med kompletteringsönskemål (dvs. tid från datum för utskick till remissmyndigheter till datum för när sista remissmyndigheten inkommer med yttrande). Det kan ofta ske flera utskick till remissmyndigheter respektive sökanden, vilket innebär att det kan vara flera tidsperioder som behöver registreras och läsas samman. Det kan också vara relevant att följa upp tid för remissmyndigheter att inkomma med yttranden över ansökan (dvs. tid från datum för utskick till remissmyndigheter till datum för när sista remissmyndigheten inkommer med yttrande) och tid för sökanden att komma in med bemötanden (dvs. tid från datum för utskick för bemötande till inkommet bemötande).

Med den detaljerade uppföljning som beskrivs ovan skulle det vara möjligt att ange hur stor del av provningstiden som sammantaget kan allokeras till vilken part (sökanden, prövningsmyndigheten eller andra parter i målet). En sådan indelning redovisas bl.a. i en tidigare rapport från Naturvårdsverket (Naturvårdsverket, 2008) som bygger på manuella aktstudier. Det skulle bl.a. ge ett bättre underlag för verksamhetsutveckling hos prövningsmyndigheterna, samt en indikation om faktorer som påverkar provningstider. Den detaljerade uppföljningen skulle också göra det möjligt att utläsa antalet kompletteringsomgångar.

### **8.3.4 Andra uppgifter om prövningen**

På sikt kan det även vara relevant att kunna urskilja prövningar som avser nya respektive befintliga verksamheter, för att möjliggöra jämförelser mellan dessa kategorier. Uppgiften framgår vanligen av beskrivningen i ärendemeningen eller saken. Att alltid registrera uppgiften i strukturerad form innebär ytterligare ett krav i handläggningen, och det bedöms inte tillräckligt motiverat med en separat uppföljning för att inkludera den i nuläget. I tidigare studier har frågor om lokalisering och konflikter om markanvändning lyfts fram som faktorer som kan påverka provningstidens längd. Denna typ av frågor kommer främst upp i prövningar som avser nya verksamheter.

På sikt kan det även vara relevant att följa upp motstående intressen i prövningen i form av vilka aktörer som deltar i prövningsprocessen. Det kan vara faktorer som påverkar prövningstidens längd. Det är emellertid aktörernas agerande, t.ex. vilka synpunkter de lämnar, när de kommer in i prövningen och deras tidsåtgång för att inkomma med ytanden, som i tidigare studier främst lyfts som betydande för prövningstidens längd. Det bedöms därför mer relevant att följa upp tidsåtgången enligt vad som anges ovan.

När information i domar och beslut strukturerats bör det vara möjligt att ta fram statistik som bygger på information som ingår i avgörandena. Det kan t.ex. avse antal prövningar som omfattat andra tillstånd eller beslut än tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Det kan handla om beslut om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Natura 2000), dispenser från bestämmelser om områdesskydd, dispenser från artskyddsförordningen eller dispenser och alternativvärden i förhållande till BAT-slutsatser. Att särskilda prövningar, utöver tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet, aktualiseras inom ramen för en tillståndsprövning har tidigare lyfts som en faktor som kan påverka prövningstiden. Uppgifter om förekomsten av sådana andra beslut skulle kunna utgöra ett underlag för hur sådana prövningar påverkar tidsåtgången. Andra beslut som på sikt också skulle kunna följas upp är förordnande om att ett tillstånd får tas i anspråk även om domen inte vunnit laga kraft (verkställighetsförordnande) enligt 22 kap. 28 § miljöbalken. Eventuellt bör man då även registrera uppgift om verkställighetsförordnandet inhiberas av överinstansen.

Det är även möjligt att vid behov komplettera med aktstudier, enkäter eller intervjuer för att få mer detaljerad information om avgränsade frågeställningar. Ett exempel är att det kan vara relevant att vid något tillfälle följa upp om olika regler (t.ex. om Natura 2000 och riksintressen) varit uppe till bedömning i målet eller ärendet (även om något beslut enligt dessa bestämmelser inte fattats), och i vilken utsträckning det påverkat prövningstidens längd.

## 9 Källförteckning

### Skriftliga källor

- Brottsförebyggande rådet. (2016). *Handläggningstider i rättskedjan 2009-2014*.
- Brottsförebyggande rådet. (2017). *Årsredovisning 2016*.
- Domstolsverket. (2016). *Domstolsstatistik 2015*.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 av den 25 november 2015 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. (u.d.).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG.
- Innovationsrådet. (2012). *Ökad effektivitet i miljötillståndsprocessen - hur ärendeprocesser kan följas upp och utvecklas över funktions- och myndighetsgränser utifrån en systemsyn*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2016). *Årsredovisning 2015*.
- Länsstyrelsen i Västerbottens län. (2015). *Effektivare miljöprövning - metoder, mätningar och samverkansformer*.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (2016). *Årsredovisning 2015*.
- Naturvårdsverket. (2008). *Handläggningstider för miljöprövning enligt miljöbalken. Redovisning av ett regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutas av miljöprövningsdelegationerna. Rapport 5880*.
- Naturvårdsverket. (2010). *Redovisning av regeringsuppdraget Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, bilaga 5 Faktorer som påverkar kostnaden för tillståndsprövning*.
- Naturvårdsverket. (2015). *Tillsyn enligt miljöbalken - möjligheter till utveckling och förbättring*.
- Naturvårdsverket. (2017). *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2016 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken..*
- Naturvårdsverket. (2017). *Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring*.
- Ramböll (på uppdrag av Svenskt Näringsliv). (2012). *Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan*.
- Regeringen. (2012). *Med medborgaren i centrum - För en digitalt samverkande statsförvaltning. N2012.37*.



- Regeringen. (2017). *För ett hållbart digitaliserat Sverige - en digitaliseringsstrategi. N2017/03643/D.*
- Regeringen. (2017). *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Skr. 2016/17:213.*
- Regeringen. (prop. 2004/05:129). *En effektivare miljöprövning.*
- Regeringen. (prop. 2009/10:184). *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer.*
- Regeringen. (prop. 2009/10:215). *Mark- och miljödomstolar.*
- Regeringen. (prop. 2012/13:1). *Budgetpropositionen för 2013.*
- Regeringen. (prop. 2015/16:1). *Budgetpropositionen.*
- SCB. (2004). *Registerstatistik - administrativa data för statistiska syften. R&D Report 2004:2.* Statistiska centralbyrån.
- Skutin, S.-G., & Bergqvist, M. (2016). *Slutrapport för projekt Bergtäkt. Potentialer till kortare ledtid i miljöprövningen.* Skogforsk.
- Socialdepartementet. (2011). *Uppdrag till vissa länsstyrelser att förbereda och genomföra inordnandet av den verksamhet som avser prövning av ansökan om tillstånd till mindre miljöfarliga verksamheter, s.k. B-verksamheter, från övriga länsstyrelser.*
- SOU. (2014:13). *En digital agenda i människans tjänst - en ljusnande framtid kan bli vår.*
- SOU. (2015:91). *Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden.*
- SOU. (2016:89). *För digitalisering i tiden. Slutbetänkande av Digitaliseringskommissionen. SOU 2016:89.*
- SOU. (2017:36). *Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. SOU 2017:36.*
- Svenskt Näringsliv. (2016). *Ledtider vid tillståndsprövning av verksamheter med miljöpåverkan. Uppföljning av studie från 2012 samt kartläggning av vattenverksamheter som omfattas av förslag till nyprövning.*
- Sveriges Domstolar. (2014). *Årsredovisning 2013.*
- Sveriges Domstolar. (2016). *Årsredovisning 2015.*
- SYKE. (2015). *Suomen ympäristökeskuksen raportteja 14 | 2015. Ympäristönsuojelulain mukaiset valtios ympäristölupapäätökset 2012–2013.*
- Tillväxtanalys. (2016). *Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer. Ledtider efter reformerna. PM 2016:13.*
- Tillväxtanalys. (2016). *Miljötilståndsprövning av gruvor och täkter. Ledtider och effektiviseringspotential. Rapport 2016:07.*
- Tillväxtanalys. (2016). *Nationell studie av ledtiderna för miljötilståndsprövningar. Konsultunderlagsrapport till Rapport 2016:13.*

**Internetkällor**

Boverket. (2017-04-12). *PBL Kunskapsbanken: Uppföljning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning*. Hämtat från PBL Kunskapsbanken: [www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning)

**Muntliga källor**

Attila, Mikko. (2017-05-23). Finlands miljöcentral.

## 10 Bilaga 1 – Kostnadsuppskattning

Både länsstyrelserna och domstolarna behöver genomföra förändringar i sina IT-system för att möjliggöra att den information som behövs för statistiken finns tillgänglig i strukturerad form.

Nedan beskrivs de steg som typiskt sett behöver vidtas för att genomföra förändringar i IT-system av den typ som avses i förslaget på kort sikt. Därtill behövs instruktioner för att säkerställa att informationen läggs in på ett konsekvent sätt. Det kan ske genom vägledningar eller rutiner och för domstolarna även genom föreskrifter.

Därefter beskrivs de löpande kostnader som förslaget medför, dvs. hur mycket tid som åtgår årligen för att administrera de ytterligare uppgifterna samt för att sammanställa och redovisa statistiken.

Enligt uppgifter ur Tillväxtverkets databas Malin är kostnaden per timme för en handläggare (enligt 2011 eller 2012 års lönenivå) 266 kr/h. Löneökningen inom statlig sektor har varit ca 10 % mellan 2012-2017, varför kostnaden räknas upp till 293 kr/timme.

### 10.1 Länsstyrelserna

#### 10.1.1 Initiala kostnader

Sammantaget blir kostnaderna för de initiala förändringarna enligt beräkningarna nedan 295 362 kr.

#### FÖRDJUPAD KRAVANALYS

Beräknas ta 3-6 månader. Under denna fas behövs det motsvarande resurser:

- Projektledare
- Verksamhetsarkitekt
- Lösnings-/teknisk arkitekt
- Kravanalytiker
- Jurister och verksamhetsexperten

Omfattningen på deltagande bedöms vara ca 10 % förutsatt att föreslagna förändringar görs som en del i pågående förändringsarbete. 10 % av 3 månaders heltidstjänst för 5 personer motsvarar ca 240 timmar.

240 timmar \* 293 kr/timme = 70 320 kr.

#### REPRESENTANTER BERÖRDA MYNDIGHETER

Representanter för de berörda myndigheterna bör delta inom referensgrupper till en omfattning om ca 2 arbetsdagar à 12 personer.

192 timmar \* 293 kr/timme = 56 256 kr.

#### IT- GENOMFÖRANDE

Genomförandefasen tar normalt ca 12 månader. Under fasen behövs följande resurser:

- Projektledare
- Verksamhetsarkitekt
- Kravanalytiker

Omfattningen på deltagande uppskattas till ca 10 % för projektledare, verksamhetsarkitekt och kravanalytiker. 10 % av 12 månaders heltidstjänst för 3 personer motsvarar ca 576 timmar.

En kostnadsuppskattning för IT-genomförandet med utgångspunkt i att endast egen personal används till en timkostnad om 293 kr/h blir då 168 768 kr.

576 timmar \* 293 kr/timme = 168 768 kr.

#### FÖRVALTNING OCH DRIFT

Eftersom den föreslagna lösningen baseras på befintliga IT-lösningar bör påverkan på förvaltning och drift vara mycket begränsad, och skattas till 0 kr.

#### VERKSAMHETS-/LINJEPÅVERKAN

För länsstyrelserna är tidsåtgången för anpassning av arbetssätt och rutiner inräknad i löpande kostnader, som redovisas i följande avsnitt.

### **10.1.2 Löpande kostnader**

#### DATA REGISTRERING I ÄRENDEHANTERING

De länsstyrelserepresentanter som medverkat i uppdraget har uppskattat att handläggningstiden per ärende som berörs av kraven i förslaget ökar med 30 minuter. I denna tid ingår också kvalitetssäkring av uppgifterna. Utifrån ett antagande att länsstyrelser med miljöprövningsdelegation i genomsnitt hanterar ca 100 ärenden per år som berörs av den utökade registreringen, blir den ökade tidsåtgången 50 arbetstimmar per år.

Den årliga merkostnaden blir då 14 650 kr per länsstyrelse, dvs. totalt för 12 länsstyrelser 175 800 kr.

## SAMMANSTÄLLNING

Sammanställning inkluderar att:

- sammanställa uppgifter,
- bearbeta uppgifter med statistiska metoder, och
- redovisa/rapportera och publicera resultaten.

Länsstyrelserna bedömer att kvalitetssäkring av uppgifterna i huvudsak görs i samband med ärenderegistrering och att den länsstyrelse som får i uppdrag att sammanställa uppgifterna endast behöver lägga ca 1 personvecka på sammanställningen. Kostnad för den länsstyrelse som får i uppdrag att sammanställa och redovisa uppgifterna blir 40 timmar \* 293 kr/timme = 11 720 kr.

### 10.1.3 Summering av länsstyrelsernas kostnader

En summering av länsstyrelsernas beräknade kostnader framgår nedan.

Initiala kostnader för länsstyrelserna totalt	295 344 kr
Löpande årliga kostnader för länsstyrelserna totalt	187 520 kr

## 10.2 Sveriges Domstolar

### 10.2.1 Initiala kostnader

För Domstolsverkets del krävs ändringar i diariesystemet Vera för att möjliggöra att uppgifter anges enhetligt och som strukturerad information.

Domstolsverket har bedömt tidsåtgången för att utveckla och automatisera en statistikrapport enligt förslaget. I tidsuppskattningen ingår inte tidsåtgång för föreskriftändringar, vägledning, rutiner m.m. för att säkerställa att den nödvändiga informationen läggs in på ett korrekt sätt vid ärenderegistrering i Vera.

Engångskostnaden bedöms till 80 arbetstimmar för rapportutveckling (förutsatt att korrekta uppgifter finns i tillgängligt format i Vera), kvalitetskontroll, krav, konstruktion, test, produktionssättning och automatisering i statistiksystem. Kostnaden blir då 80 timmar \* 293kr/timme = 23 440 kr.

Domstolsverket har inte bedömt tidsåtgången för att genomföra förändringar i diariesystemet Vera. Det är dock inte orimligt att anta att kostnaden motsvarar den hos länsstyrelserna, dvs. ca 300 000 kr.

### VERKSAMHETS-/LINJEPÅVERKAN

Utöver ändringar i IT-systemen behöver Domstolsverket ändra i föreskrifter (DVFS). Domstolarna behöver också anpassa arbetssättet så att de uppgifter som

behövs registreras på ett enhetligt sätt. Domstolsverket kunnat bedöma tidsåtgången för detta.

### **10.2.2 Löpande kostnader**

#### DATA REGISTRERING I ÄRENDEHANTERING

Någon skattning av merarbetet för domstolarna att registrera uppgifter vid handläggning av mål har inte kunnat göras.

#### SAMMANSTÄLLNING OCH ANALYS

Domstolsverket har uppskattat den årliga tidsåtgången för att ta fram och redovisa statistiken, förutsatt att rapporten automatiseras, till 8 arbetstimmar.

8 timmar \* 293 kr/timme = 2 344 kr.

### **10.2.3 Summering av Domstolsverkets kostnader**

En summering av Domstolsverkets beräknade kostnader framgår nedan.

Initiala kostnader för Domstolsverket	270 000 kr
(Kostnader för föreskriftsarbete och upprättande av rutiner ingår inte i skattningen.)	
Löpande årliga kostnader för Domstolsverket	2 344 kr
(Mertid för utökad administration vid registrering av mål ingår inte i skattningen.)	

## 11 Bilaga 2 – Exempel på annan uppföljning och statistik

Systematisk och regelbunden uppföljning genomförs i dagsläget av flera myndigheter med olika uppdrag. Nedan beskrivs några exempel på uppföljning och statistik inom närliggande områden.

### 11.1 Internationell utblick

Det sker inte någon internationell insamling av data om miljötillståndsprövningar och statistik om miljötillståndsprövning regleras inte inom EU. Det innebär att det inte finns någon standardiserad och internationell form för statistikproduktionen. På uppdrag av Naturvårdsverket har SCB tillfrågat ett trettiotal nationella statistikbyråer, mestadels inom Europa. Respondenter från Finland och Tyskland svarade att sådan eller liknande statistik producerades, men övriga statistikbyråer uppgav att ingen statistik produceras inom området.

Finland återkopplade att de publicerar årlig statistik som påminner om den information som regeringen efterfrågat. I Finland används administrativa data från de fyra regionalförvaltningscentralerna för uppföljning av tillståndprocessen. Uppföljningen genomförs genom en manuell genomgång av de beslut om statliga miljötillstånd som fattats under ett år. Parametrar som ingår är typ av tillstånd (ny verksamhet, villkorsändring, väsentlig ändring), typ av verksamhet, handläggningstid, om den prövade verksamheten är en IED-verksamhet, yttranden från tredje part, samt om tillståndet kunnat tas i anspråk innan beslutet vunnit laga kraft. Vid förfrågan från t.ex. Miljöministeriet kan även andra aspekter undersökas. Den genomsnittliga prövningstiden för miljötillståndsansökningarna var 17,5 månader under 2013. (SYKE, 2015) (Attila, 2017)

I Tyskland pågår sedan några år tillbaka en sammanställning över kostnaden för företag till följd av miljölagstiftningens krav. Dock görs ingen uppföljning av tillståndsprövningsprocessen.

### 11.2 Naturvårdsverkets uppföljning och utvärdering av miljötillsynen

Naturvårdsverket har, som andra centrala myndigheter och länsstyrelser, till uppgift att följa upp och utvärdera den tillsyn som faller under myndigheternas tillsynsväglämningsansvar. Naturvårdsverket redovisar dessutom årligen förslag till regeringen om hur tillsynen kan förbättras (Naturvårdsverket, 2017).

Uppföljningen baseras på:

- Övergripande kvantitativ information om förutsättningar, planering och genomförande av miljötillsyn hämtas från befintliga datakällor som Svenska miljörapporteringsportalen SMP, Naturvårdsverkets databas över skyddad natur VIC, EBH-portalen, Kammarkollegiets sammanställning av miljöstraffavgifter, tidsredovisning från länsstyrelsernas ekonomiadministration m.fl. samt från enkäter till kommuner och länsstyrelser.
- Information om tillsyn som gäller miljöbalkens olika sakområden tas från enkäter eller genom dialog med tillsynsmyndigheterna.
- Omvärldsbevakning och samverkan ger tillgång till andra uppföljningar och utvärderingar som i relevanta delar tas med i underlaget till den årliga tillsynsredovisningen.

Den enkät som besvaras av länsstyrelser och kommuner har en hög svarsfrekvens. För länsstyrelsernas del har hittills svarsfrekvensen varit 100 % och för kommunerna har svarsfrekvensen varit mellan 80 och 90 %.

Underlaget gör det möjligt att dra generella slutsatser om tillsynssystemet och visa på lämpliga områden för utvecklingsinsatser. Uppgifterna bedöms dock inte som jämförbara mellan olika myndigheter eller län i alla enskilda frågor. De svarande uppmanas ange om svaret är uppskattat eller hämtat ur t.ex. diariesystem men det bedöms trots det finnas alltför stora skillnader mellan arbets- och handläggningsrutiner mellan olika myndigheter för att uppgifter som hämtas ur t ex diariesystem ska kunna antas vara direkt jämförbara, samt att det finns skillnader i hur centrala begrepp inom tillsynsuppdraget tolkas mellan olika myndigheter.

Uppskattning av resursåtgången:

- Naturvårdsverkets resursåtgång för att hämta in och kvalitetssäkra inkomna uppgifter, sammanställa, analysera och rapportera uppgifterna beräknas för 2017 uppgå till ca 30 personveckor.
- Konsultkostnad enkätutformning om ca 10 tkr.
- Länsstyrelsernas respektive kommunernas resursåtgång har tidigare skattats till sammantaget 14 respektive 140 personveckor per år (Naturvårdsverket, 2015).



## 11.3 Redovisning av intäkter och kostnader för prövning och tillsyn

Regeringen begär årligen in en redovisning av intäkter och kostnader för prövning och tillsyn. Modellen utgår från ett krav i kapitel 10 i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:940) som infördes år 2015.

Bestämmelserna i kapitel 10 tillämpas första gången i fråga om redovisning som sker 2017 avseende intäkter och kostnader under 2016. Enligt förordningen ska Naturvårdsverket göra det möjligt för berörda myndigheter att årligen rapportera in specifika uppgifter om intäkter och kostnader för tillsyn (endast länsstyrelserna) samt prövning i första instans (länsstyrelserna, Domstolsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket). Rapporteringen avser prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Länsstyrelserna redovisar även beräknade kostnader för nödvändig tillsyn som inte kan täckas av avgifterna enligt förordningen.

Uppgifterna som redovisas hämtas av respektive redovisande myndighet ur system för tids- och kostnadsredovisning eller baseras på beräkningar och uppskattningar. Länsstyrelserna har valt att göra en gemensam redovisning av kostnader och intäkter baserat på utsökningar av redovisningar per VÄS-kod i Agresso, utförd av den gemensamma ekonomiadministrationen EA. Myndigheterna redovisar till Naturvårdsverket genom att skicka in uppgifterna manuellt sammanställda i excelfiler.

Naturvårdsverkets bedömning av den första genomförda redovisningen av intäkter och kostnader (Naturvårdsverket, 2017) är att de inrapporterade uppgifterna varierar i kvalitet, samt inte i alla delar är jämförbara vilket försämrar möjligheterna att dra säkra slutsatser om myndigheternas kostnader och intäkter även på en generell nivå. Inom länsstyrelsernas rapportering har de redovisade arbetade timmarna och andra kostnader under olika VÄS-koder bokförts på varje enskild länsstyrelse och sedan aggregerats av länsstyrelsernas centrala ekonomiadministration, EA, och redovisats sammanställt. I resultaten finns variationer mellan olika länsstyrelser som kan bero på olikheter mellan olika handläggare i tolkning och tillämpning av VÄS-koder eller på problem med utdraget av excelrapporten för redovisningen. Att redovisningen så uppenbart varierat mellan länsstyrelserna har dels lett till behov av uppföljning och följdfrågor som fått gå via EA. Det har också slutligen inneburit osäkerheten i jämförbarheten även i de justerade resultaten.

Naturvårdsverkets bedömning är att detta kan förbättras till kommande års redovisningar men också att det material som redovisas eller ligger till grund för de redovisade uppgifterna till stor del omfattas av målsättningarna i regeringsuppdraget Digitalt först och att det för denna och andra redovisningar är av stor vikt att utvecklingen går i samma riktning som beskrivs i målen.

Uppskattning av resursåtgången hos Naturvårdsverket:

- Förberedelser inför första redovisningen: ca 4 personveckor.
- Resursåtgång för att hämta in och kvalitetssäkra inkomna uppgifter uppskattas till ca 1,5 personveckor och för sammanställning, analys och rapportering av uppgifterna åtgår ca 2,5 personveckor, sammantaget ca 4 personveckor/år.
- Resursåtgång för att ta fram uppgifter uppskattas till ca 0,5 personvecka.

## 11.4 Strandskyddsstatistik

Naturvårdsverket har under sju år rapporterat statistik till regeringen som gäller strandskyddsbeslut fattade av kommuner och länsstyrelser under åren 2010 till 2016. Sammanställningen av statistik har gjorts på ett enhetligt sätt från och med 2011 års beslut. Det är länsstyrelserna som samlar in uppgifterna och rapporterar dessa aggregerat till Naturvårdsverket som sedan sammanställer statistiken för hela riket. Naturvårdsverket kvalitetsgranskar lämnad statistik men analyserar inte statistiken närmare. Ungefär 10 länsstyrelser har generella undantag från delar av strandskyddet i sitt län, men Naturvårdsverket anser att rapporteringen ändå har kunnat ge en överskådlig bild av de beslut som har fattats.

## 11.5 Boverkets och länsstyrelsernas statistik om lov och byggande

Boverket har i uppdrag att följa upp och analysera samt sammanställa erfarenheter från plan- och bygglagen och anslutande föreskrifter och årligen rapportera om uppföljningen till regeringen. Enligt myndighetens redogörelse på sin webbplats (Boverket, 2017) inhämtas data till stor del genom Boverkets årliga plan- och byggenkäter till länsstyrelser och kommuner. Till länsstyrelserna skickas även en separat enkät om handläggningstider för överklagade planer och lov.

Boverket anger att det finns en viss osäkerhet kring kvaliteten på de svar som inkommit genom enkäterna, men att statistiken ger en indikation på den utveckling som skett under året.

Inom ramen för sin uppföljning av plan- och bygglagens tillämpning redovisar Boverket även sammanställningar över länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade lov beslutade på kommunal nivå. Länsstyrelserna ska, enligt uppdrag i regleringsbrev, redovisa uppgifter om handläggningstiderna som en del i uppföljningen av de av regeringen uppsatta inriktningsmålen för handläggningstider för överklagade lov.

## 11.6 Brottförebyggande rådets uppföljning av handläggningstider i rättskedjan

Brottsförebyggande rådet (Brå) har ungefär 100 anställda och dess största verksamhetsområde är statistik. Myndigheten ansvarar för Sveriges officiella kriminalstatistik och producerar flera statistikprodukter om framför allt samhällets reaktioner på brott. Statistiken tas fram löpande enligt fastlagda kriterier och processer. (Brottsförebyggande rådet, 2017)

I regleringsbrevet för år 2015 fick Brå för sjätte gången i uppdrag att undersöka handläggningstider vid brottmål med fokus på fem utvalda brottstyper, nämligen misshandel, våldtäkt, stöld, rån och utpressning. Kartläggningen redovisades 2016. (Brottsförebyggande rådet, 2016)

I redovisningen anges att kartläggningen omfattar handläggningstidernas utveckling över tid, regionala skillnader på läns-/regionnivå samt skillnader mellan ungdomar och vuxna avseende handläggningstidernas längd. Kartläggningen baseras på informationen i databasen Rättsväsendets uppföljningssystem (RUS). Databasen omfattar uppgifter om samtliga polisanmälda brott som har registrerats i polisens ärendehanteringssystem RAR sedan 2001 samt uppgifter om efterföljande beslut och brottsmisstankar från Åklagarmyndighetens (tidigare Riksåklagarens) ärendehanteringssystem Brådis/Cåbra. Det innebär att det är möjligt att följa ett ärende genom rättskedjans alla steg. Det undersökta datamaterialet utgår från ärenden med registrerad brottsmisstanke där förundersökning eller förenklad förundersökning har inletts och korrigeras på förhand genom bortrensning av ärenden med ”ologiska tidsflöden”, som t.ex. kan bero på felaktig registrering. Ärendena fördelas utifrån de fem brottskategorierna samt kategorin övrigt. Handläggningstiden fördelar på utredningstid, Tingsrättstid och total handläggningstid. Dock är det endast i en mindre del av fallen som åtalsbeslut och tingsrättsdom fattas, varför det endast är handläggningstid (tiden från tidpunkten för förundersökning inledd till tidpunkten för beslut på misstanken fattats) som kan räknas för alla misstankar i materialet. Materialet delas också upp efter den polismyndighet där misstanken registrerades, samt om gärningsmannen var 15-17 år eller 18 år och äldre.

## 11.7 Myndigheters statistik över de egna handläggningstiderna

Många myndigheter med omfattande ärendehantering för statistik över handläggningstider för olika ärendekategorier. Statistiken används dels för uppföljning och redovisas i myndigheternas årsredovisningar och används även som grund för beräkning av normal, mål eller förväntad handläggningstid som anges i beskrivningar av ärendegång eller instruktioner riktade till allmänheten. Bland annat Migrationsverket, Försäkringskassan, Bolagsverket, Kronofogden och

Polisen tar fram och använder statistik över handläggningstider på detta sätt. Även Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen sammanställer statistik om handläggningstider för vissa ärendetyper hos Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna.