

Regelrådet är ett av regeringen utsett oberoende organ vars huvuduppgifter är att:

1. Ta ställning till om nya eller ändrade regler är utformade så att de uppnår regelgivarens syfte på ett enkelt sätt och till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företag.
2. Bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet.

Regelrådet tar inte ställning till förslagets politiska syfte.

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till ändringar i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, förordningen (2013:253) om förbränning av avfall och förordningen (2013:254) om användningen av organiska lösningsmedel

Regelrådets ställningstagande

1. Regelrådet tillstyrker förslaget med anledning av att syftet med förslaget uppnås på ett enkelt sätt och till relativt sett låga administrativa kostnader för berörda företag.
2. Regelrådet anser att konsekvensutredningen är godtagbar.

Innehållet i förslaget

Förslaget omfattar förslag till ändringar i förordningen (2013:252) om stora förbränningsanläggningar, förordningen (2013:253) om förbränning av avfall och förordningen (2013:254) om användningen av organiska lösningsmedel.

Förordningarna genomför kraven i industriutsläppsdirektivet (2010/75EU). Innehållsmässigt kan förslagen delas upp i tre principiellt olika delar. För det första behöver EU-kommissionens genomförandebeslut om start- och stopperioder genomföras i Sverige. Beslutet föreslås bli genomfört huvudsakligen genom nya paragrafer i slutet av förordningen om stora förbränningsanläggningar. För det andra lämnas förslag som syftar till att skapa ett säkert informationsflöde för de beslut om dispenser som Sverige är skyldigt att informera EU-kommissionen om. Dessa förslag är de enda som berör förordningen om användning av organiska lösningsmedel och de berör bara tillsynsmyndigheterna på området. För det tredje finns drygt 35 förslag som har det gemensamt att de syftar till regelförenkling.

Förslagen kan vidare indelas i olika kategorier efter syfte. Den vanligaste kategorin (13 förslag) syftar till att korrigera den svenska författningstexten där den oavsiktligt har fått en delvis annan innebörd än direktivet. Sex förslag syftar till att ändra svensk författningstext för att korrigera en mer långtgående svensk författningstext (s.k. överimplementering) så att den överensstämmer med direktivets kravnivå och lika många förslag syftar till att korrigera svensk författningstext som inte uppfyller direktivets krav fullt ut (s.k. underimplementering). Vidare finns sex förslag som innebär att man i den svenska författningstexten klargör förhållanden som förslagsställaren bedömer är i enlighet med direktivets syfte men där direktivet inte anger ett explicit detaljförfatande. Fyra förslag har som inriktning att förslagsställaren vill utforma den svenska författningstexten på ett sätt som i någon mån gör den mindre

trogen den exakta ordalydelsen i direktivet, samtidigt som samma miljöskyddsnivå bibehålls, och konsekvenser för svenska verksamhetsutövare blir mindre ingripande. Därutöver finns tre förslag som kategoriseras som följdändringar. Slutligen finns förslag där man rättar korrekturfel (2) och ändrar formuleringar utan att ändra innebörd (2).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Administrativa kostnader

De berörda företagen anges finnas i energisektorn, inom massa- och pappersindustrin, den kemiska industrin och mineralindustrin. Exempel på stora företag som anges är E-On, Vattenfall, Fortum, SCA, SSAB, Stora Enso och Preem. De minsta företagen uppges vara helt eller delvis kommunalt ägda bolag som ansvarar för drift och skötsel av energianläggningar och i vissa fall även annan infrastruktur som försörjning med vatten och avlopp. Även några av industriföretagen uppges emellertid kunna vara små och medelstora företag. Regleringen riktas emellertid mot verksamhetsutövare, d.v.s. huvudmän för den verksamhet som bedrivs vid en anläggning. En anläggning kan vara en fabrik, ett kraftvärmeverk, ett värmeverk eller liknande. Några av de berörda företagen äger flera eller många av de berörda anläggningarna. Naturvårdsverket bedömer att ungefär 133 anläggningar omfattas av förordningen om stora förbränningsanläggningar, ungefär 82 anläggningar av förordningen om förbränning av avfall och ungefär 21 av dessa omfattas av båda förordningarna. Berörda anläggningar räknas till energisektorn, massa- och papper och annan skogsindustri, mineralindustri, raffinaderier, övrig kemisk industri samt stål-, metall och verkstadsindustri.

Det anges i konsekvensutredningen att många av de drygt 35 regelförenklande förslagen berör samtliga anläggningar vars verksamhet regleras av någon av de båda förordningarna eller båda, medan några förenklingsförslag berör färre. I konsekvensutredningen görs ett räkneexempel utifrån antagandet att de förenklande förslagen för varje berörd anläggning per år kommer att innebära tio timmars mindre administrativ börda än om förslagen inte genomförs. Detta skulle sammantaget per år innebära ungefär 2000 timmar mindre administrativ börda (beräknat för totalt 194 anläggningar). Med en antagen timkostnad om 350 kr blir det en minskad administrativ börda med totalt 700 000 kr för verksamhetsutövarna.

Förslaget om start och stopptider bedöms i konsekvensutredningen leda till att samtliga ca 130 anläggningar behöver förstå de nya reglerna, bedöma om verksamheten redan efterlever dem, fastställa och dokumentera kriterier och, i förekommande fall, själva utföra, eller beställa omprogrammering av driftdatorer. Detta bedöms kräva totalt 11 000 arbetstimmar (beräknat på två personveckor á 80 timmar och 130 anläggningar) som behöver utföras under 2015. Med en timkostnad på 300 kr blir det totalt drygt 3 miljoner kr under 2015. Några mer långvariga effekter på administrativa kostnader till följd av förslaget väntas inte uppkomma, vilket anges bero på att alla anläggningar redan idag har en eller flera driftflaggor inlagda i driftdatorerna och förslaget innebär att åtminstone en av dem ska uppfylla bestämmelserna i den aktuella förordningen.

För förslag som lämnas avseende de s.k. 1500-timmarsreglerna anges i konsekvensutredningen att det inte går att bedöma vad nollalternativet betyder för verksamhetsutövarnas administrativa kostnader eftersom bestämmelserna är svåra att tolka. Det leder i sin tur till att förslagsställaren inte kan beräkna vad

förändringen i administrativ kostnad skulle bli. Övriga förslag bedöms inte få några effekter för de administrativa kostnaderna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är en nackdel att de minskade administrativa kostnaderna inte redovisas mer precist, men en fördel att i vart fall ett räkneexempel anges som kan ge någon uppfattning om storleksordningen på effekterna av regelförenklingen. Det är emellertid oklart varför förslagsställaren i denna beräkning har antagit en högre timkostnad (350 kr) än den som används för beräkningen av effekter av förslaget om start- och stopptider (300 kr). Regelrådet bedömer att beräkningen av förändring i administrativa kostnader till följd av start- och stoppreglerna är tydlig och framstår som trovärdig. Regelrådet kan inte avgöra om det är omöjligt att beräkna nollalternativet till förslagen om de s.k. 1500-timmarsreglerna. Regelrådet noterar vidare att det av promemorian framgår att det har funnits en dialog med verksamhetsutövarna om de förslag som lämnats och att många förslag tänks adressera problem som verksamhetsutövarna framhållit. Detta kan enligt Regelrådets uppfattning tala för att förslagen kan vara rimligt ändamålsenliga även sett ur verksamhetsutövarnas synvinkel.

Regelrådet tillstyrker förslaget med anledning av att syftet med förslaget uppnås på ett enkelt sätt och till relativt sett låga administrativa kostnader för berörda företag.

Konsekvensutredningen

Problembeskrivning och syfte beskrivs i konsekvensutredningen och alternativa lösningar diskuteras. Hur förslagen förhåller sig till EU-rätten har beskrivits på ett tydligt sätt. Den kategorisering av förslagen som görs i konsekvensutredningen utifrån i vilken mån som de har ett substantiellt eller redaktionellt syfte är värdefull och underlättar på ett föredömligt sätt förståelsen av den föreslagna regeländringen som helhet. Val av tidpunkt för ikraftträdande beskrivs och motiveras på ett tydligt sätt, liksom de informationsinsatser som verket avser vidta.

Det finns en beskrivning av berörda företag, branscher och en viss storleksmässig beskrivning av företagen. Det hade emellertid enligt Regelrådets uppfattning varit värdefullt om det hade framgått tydligare hur effekter kan väntas slå per företag, eftersom det är effekterna för företag som ska belysas enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och effekterna per anläggning endast delvis överlappar effekter för företag. Den storleksmässiga beskrivningen av företagen hade också kunnat vara tydligare.

Som framgått ovan finns det vissa brister i beskrivningen av effekt på administrativa kostnader men beskrivningen av effekterna till följd av förslag om start- och stopptider är tydlig. När det gäller vilka andra kostnader för företagen som förslagen väntas leda till anges i konsekvensutredningen att förslaget om start- och stopptider väntas leda till kostnader på sammantaget 1,3 miljoner kr för omprogrammering (300 000 kr) och mätinstrument och signalgivare (1 miljon kr). För tre av fem förslag som inte berör start- och stopperioder bedöms att inga kostnader tillkommer vilket motiveras bl.a. med att berörda anläggningar har både nödvändig mätutrustning och datorprogramvara redan installerad eftersom regleringen i sak inte är ny. För två av förslagen finns motsvarande problem som angivits ovan om administrativa kostnader, nämligen att nollalternativet inte bedöms kunna beräknas.

När det gäller konkurrensförhållanden anges i konsekvensutredningen att dessa inte kommer att påverkas av förslaget eftersom bestämmelserna följer av EU-direktiv, förändringarna är små jämfört med den reglering som finns idag och en stor del syftar till regelförenkling. Regelrådet ifrågasätter inte att slutsatsen

kan vara korrekt i detta fall men erinrar samtidigt om att flera av de företag som berörs verkar på en global marknad, inte enbart en europeisk, vilket innebär att dessa företag kan ha konkurrenter som inte behöver följa de krav som ställs enligt EU-rätten.


Frågan om särskilda hänsyn behöver tas till små företag har analyserats och det framgår att just hänsyn till små företags villkor är ett motiv till de delar av förslaget som syftar till regelförenkling.

Utifrån det angivna finner Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller de krav som följer av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvensutredningen är därför godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 juni 2014.

I beslutet deltog Karin Lindell, ordförande, Lennart Palm, Eleonor Kristoffersson och Sten Nyberg.

Ärendet föredrogs av kommittésekreteraren Per Högström.



Karin Lindell
Ordförande



Per Högström
Föredragande