GÖTEBORGS UNIVERSITET

# Var tar tiden vägen?

## Faktorer som påverkar tiden i tillståndsprocesser för miljöfarlig verksamhet

**Aron Westholm, Juridiska institutionen, Göteborgs universitet**

**Björn Rönnerstrand, SOM-institutet, Göteborgs universitet**

# Innehållsförteckning


INNEHÅLLSFÖRTECKNING ..... 2

SAMMANFATTNING ..... 4

BAKGRUND ..... 6

METOD ..... 9

Avgränsningar och felkällor i materialet ..... 14

RESULTAT ..... 16

Hur påverkar antal handlingar den totala tiden ..... 18

Hur påverkar den längsta väntetiden i ett ärende den totala tiden ..... 20

Vilka är de handlingar som generellt tar längst tid ..... 22

Kännetecken för de ärenden som tar längst tid ..... 28

Handläggningstid före och efter kungörelsen ..... 35

Fördelning av ärendetid ..... 36

Resultat från intervjustudien ..... 37

DISKUSSION ..... 42

Ansökans kvalitet ..... 42

Resurser hos prövningsmyndigheten ..... 45

Diskrepanser i resultaten ..... 46

SLUTORD ..... 48

REFERENSER ..... 50

**BILAGA 1 – KODNINGSINSTRUKTION .....51**

**BILAGA 2 – INTERVJUGUIDE .....56**

# Sammanfattning

I den här rapporten presenteras resultaten från en studie genomförd på uppdrag av Naturvårdsverket. Arbetet med rapporten har finansierats av Tillväxtverket inom uppdraget Industrins konkurrenskraft och gröna omställning (KN2024/01855), i samarbete med Accelerationskontoret. I studien undersöks handläggningstiderna vid ansökningar om tillstånd, eller ändring av tillstånd för miljöfarlig verksamhet i mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer. Syftet med studien har varit att utreda när och hur tidsutdräkt uppstår i tillståndsprocesser för miljöfarlig verksamhet. Rapporten bygger på en kombination av kvantitativ analys av över 500 prövningsärenden och kvalitativa intervjuer med 11 tjänstepersoner från prövningsmyndigheterna. Den prövningsprocess som har undersökts omfattar tiden från att en ansökan har inkommit till prövningsmyndigheten i första instans till att samma myndighet har fattat ett beslut i tillståndsfrågan. Studiens utformning har möjliggjort en analys och diskussion om förutsebarheten i tillståndsprocesser och vad det är i handläggningen av ett ärende påverkar om det tar lång tid eller inte.

Analysen visar att antalet handlingar i ett ärende har visst samband med handläggningstiden, men att detta samband är något svagare hos miljöprövningsdelegationerna än hos domstolarna. Mer avgörande verkar enskilda handlingars hantering vara, särskilt hos miljöprövningsdelegationerna, där den längsta hanteringstiden i ett ärende förklarar en betydande del av den totala tiden. I domstolarna är sambandet mellan en enskild lång tid mellan två handlingar och den totala handläggningstiden något svagare.

Den handlingstyp som i störst utsträckning återkommer i de mest tidskrävande ärendena är kompletteringsföreläggganden från prövningsmyndigheten. I de ärenden hos miljöprövningsdelegationerna som tillhör den tiondel som tagit längst tid är det just dessa som i stor utsträckning tagit över 100 dagar att handlägga, vilket tyder på att det är i detta skede av processen som mycket av tidsutdräkten uppstår. Samtidigt visar intervjuerna att handläggare ofta anser sig kunna förutse vilka ärenden som kommer att ta längre tid redan när ansökan inkommer. Det handlar främst om ansökningar som är bristfälliga, antingen därför att de inte beaktat synpunkter från

samrådsfasen eller för att utredningar, särskilt säsongsberoende naturvärdesinventeringar, saknas.

Även om intervjuerna pekar ut sökandens ansvar för ansökans kvalitet som den främsta förklaringen till långa handläggningstider, visar den kvantitativa analysen att det ofta är hos prövningsmyndigheten, framför allt miljöprövningsdelegationen, som den faktiska tidsutdräkten sker. Det rör sig då inte nödvändigtvis om att sökanden dröjer med att svara på kompletteringsförelägganden, utan snarare om att myndigheten i sig tar lång tid på sig att formulera och hantera dessa. I intervjuerna framkommer också att samordningen mellan myndigheter, framför allt kommuner som kräver nämndbeslut för yttranden, kan bidra till viss fördröjning, även om detta enligt studiens näranalys inte är en avgörande faktor för de mest tidskrävande ärendena.

Vad gäller möjligheten att förbättra förutsebarheten och minska handläggningstiderna, tyder resultaten på att de största vinsterna kan göras i förarbetet, det vill säga innan ansökan lämnas in. Eftersom det är i kompletteringsfasen som mycket av tidsutdräkten uppstår, och eftersom denna ofta grundar sig i brister i ansökan, framstår det som centralt att samrådsförfarandet stärks. En tydligare medverkan från prövningsmyndigheten i samrådsfasen skulle kunna höja kvaliteten på ansökan redan från början och därmed minska behovet av kompletteringar, vilket skulle förkorta den totala handläggningstiden.

# Bakgrund

I den här rapporten presenteras resultaten från en studie gjord på uppdrag av Naturvårdsverket, med finansiering från Tillväxtverket inom uppdraget Industrins konkurrenskraft och gröna omställning (KN2024/01855), i samarbete med Accelerationskontoret. Syftet med studien är utreda när och hur tidsutdräkt uppstår i tillståndsprocesser för miljöfarlig verksamhet.

Bakgrunden till uppdraget är att frågan om, och i så fall varför tillståndsprocesser i Sverige tar orimligt lång tid och är oförutsägbara under de senaste åren flitigt har diskuterats. Frågan har på olika sätt behandlats i två större statliga utredningar (SOU 2022:33 ”Miljöprövningsutredningen” och SOU 2024:98 ”Miljötillståndsutredningen”). Förutsebarheten och tidsutdräkten i processerna har också debatterats i media i samband med det så kallade Cementa-målet och LKABs ansökan om tillstånd för gruvverksamhet i Kiruna, där ansökan i ett sent skede avvisades med hänvisning till bristfälligt samråd.[1]

I dagsläget finns i Sverige två olika myndigheter som ansvarar för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Dessa är mark- och miljödomstolarna, som ansvarar för prövning av större miljöfarliga verksamheter (så kallade A-verksamheter) samt vattenverksamheter, och miljöprövningsdelegationerna (MPD), som ansvarar för mindre miljöfarliga verksamheter (så kallade B-verksamheter). Huruvida en verksamhet är en A- eller B-verksamhet regleras i miljöprövningsförordningen (2013:51), där det också regleras vilken myndighet som är prövningsmyndighet. Det finns idag fem mark- och miljödomstolar som är del av de allmänna domstolarna och är placerade vid Växjö, Vänersborg, Nacka, Östersund och Umeå tingsrätt. Miljöprövningsdelegationerna är självständiga funktioner inom länsstyrelsen och finns vid 12 av landets länsstyrelser.

[1] Se t ex: Svenska Dagbladet (2021) ”Lär av cementkrisen och ändra processerna” https://www.svd.se/a/Xqd5Mn/lar-av-cementkrisen-och-andra-processerna; Dagens Nyheter (2021) ”LKAB får nej till Kirunagruvan – ”detta är Kafkaliknande””, https://www.dn.se/ekonomi/lkab-far-nej-till-kirunagruvan-detta-ar-kafkaliknande/

I den här studien undersöks handläggningstiderna hos de olika prövningsmyndigheterna utifrån frågan om var i processen eventuell tidsutdräkt uppstår. Det innebär att det delvis är en presentation av den totala tiden, men fokus ligger framför allt på att utreda hos vilka parter tidsutdräkt uppstår, samt vilka typer av handlingar som tar lång tid att hantera. I studien ingår ärenden från såväl mark- och miljödomstolarna som från miljöprövningsdelegationerna. Perioden som har undersökts är åren 2020–2023.

Den största delen av det material som används i studien är dagboksblad från domstolarna och registerutdrag från miljöprövningsdelegationerna. Genom att analysera detta material utifrån hur lång tid som går mellan olika händelser i ett ärende kan vi uttala oss om var och när tidsutdräkt uppstår i en miljöprövningsprocess. Utöver detta material vi också genomfört intervjuer med tjänstepersoner vid såväl domstolar som miljöprövningsdelegationer. Blandningen av kvantitativ och kvalitativ data har gett oss en bred kunskap om vad som riskerar att ta tid i en miljöprövning.

Det som undersöks i den här studien är tiden som en prövning i första instans tar. I detta ingår inte en analys av hur lång tid det förberedande arbetet med samråd och miljöbedömningsprocessen tar. Vi har inte heller undersökt hur lång tid handläggningen av överklagade mål tar. Fokus i studien är processen i första instans, från det att ansökan har inkommit till prövningsmyndigheten fram till att beslut i tillståndsfrågan fattas. Detta kallar vi i studien för ”prövningsprocessen”.

Naturvårdsverket producerar egen statistik om ledtider i prövningsprocesser, och den statistiken visar att mediantiden för en prövningsprocess hos mark- och miljödomstolarna under 2023 var 330 dagar, och samma siffra för miljöprövningsdelegationen var 335 dagar. I proposition 2023/24:152 ”Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning” gör regeringen bedömningen att de flesta mål och ärenden handläggs inom rimlig tid, även om det finns utrymme för effektiviseringar och att det borde gå att undvika att ärenden och mål tar för lång tid att handlägga.[2] I

[2] Prop. 2023/24:152 ”Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning”, s 36. I den här studien tar vi inte ställning till vad som är att anse som en rimlig tid för en tillståndsprövning, fokus är att utreda var tidsutdräkt uppstår.

Miljötillståndsutredningen presenteras också statistik avseende prövningstider. Tidsåtgången presenteras för de olika prövningsmyndigheterna, men också mer i detalj på så vis att utredningen undersöker hur tiden fördelas mellan de olika delarna av processen, från ansökan har inkommit till dessa att målet kungörs till allmänheten, samt från kungörelse till beslut.[3] Det görs dock ingen djupare analys av vilka faktorer som påverkar tidsutdräkten i mål och ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. I den här studien avser vi därför att tränga djupare in i statistiken och undersöka var och hur tidsutdräkten uppstår.

I det följande avsnittet beskrivs metoden som har använts i studien och det material som har studerats. Det handlar dels om att identifiera relevanta ärenden att studera, dels hur materialet i ärendena har hanterats. Därefter följer en genomgång av resultaten från studien. I det avsnittet presenteras såväl kvantitativa som kvalitativa resultat. Rapporten avslutas med en diskussion om hur resultaten kan tolkas och vad det skulle kunna innebära för framtida utredningar och reformer.

[3] Se SOU 2024:98, kap. 8.

# Metod

Det finns många olika typer av miljöfarliga verksamheter vars tillståndsplikt regleras i miljöprövningsförordningen. Under 2023 avgjordes 257 mål om tillstånd eller ändringstillstånd av miljöprövningsdelegationerna och motsvarande siffra för mark- och miljödomstolarna var 47.[4] För att identifiera ett hanterbart antal ärenden under de åren som studerats och samtidigt välja ut verksamhetstyper där det finns ett tillräckligt antal mål för att kunna göra statistiska analyser, gjordes ett urval baserat på verksamhetskoder. Urvalet gjordes tillsammans med Naturvårdsverket utifrån vilka verksamheter som förekommer ofta i prövningsstatistiken. Baserat på verksamhetskoder som Naturvårdsverket valt ut gjordes en första undersökning av hur många ärenden som avgjorts under den studerade perioden för respektive verksamhet. Utifrån den undersökningen gjordes sedan ett urval av verksamhetstyper som skulle studeras mer på djupet. För att kunna göra en bra jämförelse mellan de båda prövningsmyndigheterna valdes sådana verksamheter ut som av olika skäl kan prövas av båda instanserna. Exempelvis prövas bergtäkter normalt av miljöprövningsdelegationen, men om ansökan också innehåller en ansökan om tillstånd för vattenverksamhet, prövas den i stället av mark- och miljödomstolen. Även om det rör sig om till viss del mer komplexa ärenden som prövas i domstolen så är grundverksamheten densamma, vilket gör dem relativt jämförbara med de som hanteras av miljöprövningsdelegationen.

De verksamhetskoder för prövningar hos miljöprövningsdelegationer som valdes ut för djupare analys var:

- 10.11: Bergtäkt med ett verksamhetsområde >25 hektar
- 10.20: Täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter
- 24.45: Tillverkning av vissa kemiska produkter, läkemedelssubstanser, sprängämnen, pyrotekniska artiklar, ammunition

[4] Naturvårdsverket (2024), Samlad statistik om miljöprövning för 2023, s 17-19.

- 90.10: Avloppsreningsanläggning som omfattas av lagen om allmänna VA-tjänster och som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd motsvarande > 2000 personer

För mark- och miljödomstolarna rörde det sig om följande verksamhetskoder:

- 10.11: Bergtäkt med ett verksamhetsområde >25 hektar
- 10.20: Täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter
- 13.10: gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol
- 21.10 framställning i industriell skala av pappersmassa av trä, returfiber eller andra fibrösa material.
- 40.40 anläggning för förbränning med en total installerad tillförd effekt av mer än 300 megawatt.

När de aktuella verksamheterna var identifierade begärdes registerutdrag ut för alla ärenden där tillståndsbeslut fattats i fråga om verksamheter som omfattas av de berörda verksamhetskoderna hos alla miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar. Det här steget i processen visade sig vara svårare än väntat då flera av de tillfrågade myndigheterna angav att det var svårt att söka i deras register på verksamhetskoder enligt miljöprövningsförordningen. Resultatet blev att det antal ärenden som lämnades ut från myndigheterna inte motsvarade det antal som Naturvårdsverkets statistik gav vid handen att det skulle finnas. Materialet som lämnades ut var dock omfattande och det går att dra slutsatser utifrån underlaget även om det inte är exakt samma material som det förväntade. Totalt rör det sig om 390 ärenden från miljöprövningsdelegationerna och 93 ärenden från mark- och miljödomstolarna. I alla ärenden har beslut fattats i första instans mellan 2020–2023.

När registerutdrag och dagboksblad hade samlats in vidtog nästa steg i hanteringen. Eftersom den fråga som undersöks i den här studien är var och när i tillståndsprocesser tidsutdräkt uppstår skapades tidslinjer för varje individuellt ärende eller mål. Syftet med tidslinjerna vara att sammanställa dels hur lång tid hela ärendet eller målet tog från att det inkom till myndigheten till att beslut fattades, dels att upprätta ett register över alla handlingar i ärendena och hur lång tid det tog mellan

det att varje handling inkom eller upprättades hos myndigheten. För att upprätta tidslinjerna användes AI-verktyget ChatGPT för att skapa ett script som kunde läsa av registerutdragen från länsstyrelserna och dagboksbladen från domstolarna och extrahera den relevanta informationen. När detta var gjort skapades ett nytt script för att sammanställa all information från de individuella tidslinjerna till en fil, för att möjliggöra en jämförelse och en statistisk analys. En utmaning med materialet var att ärendetyperna skilde sig åt i stor utsträckning, de typer av ärenden som inkluderades i materialet från miljöprövningsdelegationerna var allt från nya ansökningar om tillstånd till fastställande av prövotidsvillkor och yttranden över domstolsärenden. För dessa olika ärendetyper skiljer sig handläggningen markant åt. För att hitta ett mer statistiskt jämförbart material separerades därför alla ärenden där första handlingen (för länsstyrelser) eller ”saken” (för domstolar) innehöll orden ”ansökan om tillstånd” ut i en egen sammanställning.

Det framgick också tidigt i sammanställningen av tidslinjer att en stor del av tidsåtgången uppstod mellan att beslut hade fattats och att handlingarna lämnades till aktförvaring. För att undvika att den tidsåtgången togs med i tidslinjerna skrevs scriptet så att inga handlingar efter den sista handling som hade ”beslut” eller ”dom” i rubriken togs med i tidslinjen. Ärenden hos miljöprövningsdelegationerna som innehöll ”prövotid” och ”ändring av villkor” i ärenderubriken undantogs också eftersom det är en annan typ av ärenden än ansökningar om tillstånd eller ändring av tillstånd. Totalt rörde det sig om 32 ärenden som på olika sätt rörde prövotid, och villkorsändringar och som därför uteslöts från analysen.

Nästa steg i processen var att koda materialet för att kunna genomföra en analys av vilken part som handlingen kom ifrån, men också vilket typ av handling det var. Processen gjordes så att en första manuell kodning gjordes av handlingarna i ca 10 procent av ärendena, sedan skrevs en instruktion baserat på den kodningen till ChatGPT som då skapade ett script för att genomföra kodningen på alla handlingar.[5] För miljöprövningsdelegationerna gjordes sedan en blindkodning för att jämföra resultatet av scriptet med den manuella kodningen. Överensstämmelsen mellan den

[5] Kodninsinstruktionen återfinns i bilaga 1.

automatiska kodningen som gjordes med hjälp av scriptet och den manuella kodningen bedömdes vara god. Värdet på Krippendorffs' alpha är 0,90 på skalan mellan 0–1. Det höga värdet visar på stor överenstämmelsen mellan den manuella och automatiska kodningen.[6] För domstolarna bedömdes scriptet fungera för dåligt och därför kodades alla handlingar manuellt. Följande kategorier av handlingar identifierades i kodningen.

Prövningsmyndigheten

- Föreläggande om komplettering
- Beslut/dom
- Beslut om anstånd
- Tjänsteanteckning
- Kungörelse
- Begäran om yttrande

Sökanden

- Komplettering av ansökan
- Begäran om anstånd/förlängd tid
- Bemötande av yttrande

Tredje part

- Yttrande
- Begäran om anstånd/förlängd tid

Övrigt

- Förfrågan om ärendet

Handlingar som inte passade in i någon av ovanstående kategorier har inte inkluderats i analysen. Det rörde sig framför allt om bilagor till material som inkom, själva ansökningshandlingarna mm, och som inte påverkade tidsåtgången i

[6] Marzi m.fl.(2024),

ärendena. Anledningen till att handlingarna i domstol var svårare att hantera för en automatisk kodning var att det saknas en tydlig systematik för hur handlingarna döps i domstolen. Därför fick många handlingar jämföras mot dagboksbladen i den manuella kodningen för att kunna utröna vad det rörde sig om för typ av handling. För miljöprövningsdelegationerna fanns denna problematik till viss del, men inte i samma utsträckning.

Begreppet handling som används i rapporten kan omfatta en mängd olika sorters handlingar, allt från tjänsteanteckningar hos myndigheten till ansökningshandlingar och svar på förfrågningar som inkommer från olika parter i ett ärende. Det viktiga i studien har varit att det har registrerats som en handling i registerutdragen och dagboksbladen. I rapporten undersöks tiden det tar mellan två handlingar i ett ärende, detta kan ibland benämnas som hur lång tid en handling har tagit, alternativt väntetid eller handläggningstid. Alla dessa uttryck används för att beskriva den tid som ärendet har hanterats av en viss part, metoden ger dock inte möjlighet att besvara frågan om vad som har gjort att hanteringen har tagit kortare eller längre tid.

Utöver genomgången av handlingar har vi som en del av studien genomfört intervjuer med tjänstepersoner på respektive prövningsmyndighet. Syftet med intervjuerna har varit att få en bild av respondenternas uppfattning om vad som tar tid i processerna och att kunna jämföra detta med våra kvantitativa analyser, för att på så sätt få en bättre helhetsbild av frågan. Intervjuerna var semi-strukturerade med öppna frågor. Alla intervjuer utgick från en intervjuguide som under arbetets gång till viss del justerades allteftersom vi fick mer kunskap om ämnet.[7] Urvalet av respondenter utgick ifrån en första kontakt med representanter för miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna som identifierade lämpliga personer att intervjua på respektive myndighet. Totalt har 11 intervjuer genomförts, sju med tjänstepersoner på miljöprövningsdelegationer, samt två med tekniska råd och två rådmän vid mark- och miljödomstol.

[7] Kvale, S., Brinkman, S. och Torhell, S-E. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*, s 155. Intervjuguiden återfinns i bilaga 2.

## Avgränsningar och felkällor i materialet

I arbetet med handlingar från prövningsmyndigheterna har vi varit tvungna att göra vissa avgränsningar och det har blivit tydligt att det finns begränsningar i materialet som riskerar att skapa eventuella felkällor. De avgränsningar vi har gjort följer av uppdraget, därför har vi begränsat oss till ärenden som har avgjorts åren 2020–2023 och de prövningskoder som uppdragsgivaren angav. Vi har därför inte studerat till exempel ärenden om vindkraft, även om dessa ofta aktualiserar komplexa lokaliseringsfrågor och riskerar att bli utdragna i tid. Det är också en naturlig avgränsning eftersom vindkraftsprövningar på vissa sätt är en udda fågel i det svenska prövningssystemet på grund av kravet på kommunal tillstyrkan som stadgas i 16 kap. 4 § miljöbalken. Att kommunerna i princip har en vetorätt i förhållande till vindkraften gör att de processerna har helt andra inslag av oförutsägbarhet än andra tillståndsprocesser.

En ytterligare avgränsning i arbetet är att vi inte kvalitativt har studerat handlingar i enskilda ärenden. Ärendena har studerats på en aggregerad nivå utifrån hur länge ärendet hanteras av olika parter i processen mm. Därmed kan vi uttala oss på ett strukturellt plan om var tidsutdräkt uppstår. Vilka faktorer som har påverkat i individuella ärenden har vi inte studerat. Vi har i arbetet varit i händerna på registersystemen hos prövningsmyndigheterna, vilket har lett till vissa svårigheter. Den första uppenbara svårigheten är att myndigheterna inte har möjlighet att söka efter ärenden baserat på prövningskod. Vi kan därför inte vara säkra på att alla ärenden som har avgjorts inom respektive prövningskod har inkluderats i studien. Vidare saknas ett enhetligt sätt att döpa handlingar. Detta har gjort att en svårighet har varit att hitta sätt att automatiskt identifiera om en handling kommer från sökanden, prövningsmyndigheten eller någon tredje part. I stort har det gått, men dessa brister gör att det kan finnas felkällor. Som beskrivs i metodavsnittet har vi hanterat dessa felkällor genom att först koda delar av materialet för hand, sedan skapa en automatiserad kodning som slutligen har blindkodats för hand för att säkerställa att den automatiska kodningen är tillräckligt bra. Det kan dock inte uteslutas att vissa handlingar har kodats som något annat än de faktiskt var.

För de ärenden som handläggs i mark- och miljödomstolen har vi studerat alla handlingar som kategoriseras som aktbilagor. Vilka handlingar som inkluderas hanteras delvis olika inom och mellan domstolarna, vilket kan leda till att vissa handlingar av betydelse har exkluderats. Men eftersom alla handlingar av betydelse för målets handläggning ska inkluderas som aktbilagor har vi utgått ifrån att de handlingar som undersökts är de som är relevanta för studien. De stickprov vi har gjort visar också att detta till stor del stämmer och att det är sällan handlingar av vikt för tidsåtgången inte har inkluderats som aktbilagor. De handlingar som inte inkluderats som aktbilagor rör generellt den administrativa hanteringen av ärendet.

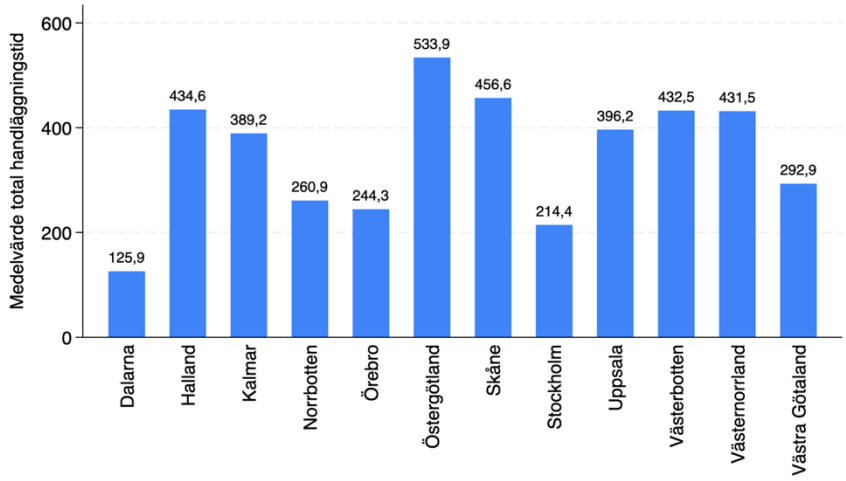
# Resultat

I det här avsnittet presenteras resultaten i studien. I arbetet har vi studerat hur lång tid ärenden tar och vilka faktorer som kan påverka den tiden. Det här är en typ av statistik som också presenterats av såväl länsstyrelser som Naturvårdsverket tidigare. Eftersom vi inte har kunnat säkerställa att vi har exakt samma underlagsdata som dessa rapporter börjar vi med en generell genomgång av medelvärden för olika prövningsinstanser, för att sedan gå in på förklaringsfaktorer för vad det är som gör att ett ärende tar lång tid. Med utgångspunkt i medelvärdet för den totala tidsåtgången i de olika ärendetyperna kommer vi nedan att redovisa vilken roll olika faktorer har för att förklara den totala tidsåtgången.

Det råder stor variation vad gäller total handläggningstid mellan olika miljöprövningsdelegationer, vilket är något som framkommit i tidigare utredningar av tidsutdräkt i handläggning av tillståndsprocesser för miljöfarlig verksamhet.[8] I det material som analyseras i denna utredning skiljer sig den genomsnittliga handläggningstiden åt mellan ca 126 (Dalarna) till ca 534 dagar (Östergötland) (Figur 1). Men det bör i sammanhanget också tilläggas att mängden ärenden skiljer sig, vilket gör att enskilda ärenden som har tagit väldigt lång tid kan få stor effekt på medelvärdet i län som har handlagt ett mindre antal ärenden. Detsamma gäller medelvärdet i handläggningstid för mark- och miljödomstolarna (Figur 2). Där är antalet ärenden få framför allt för domstolarna i Östersund och Nacka.

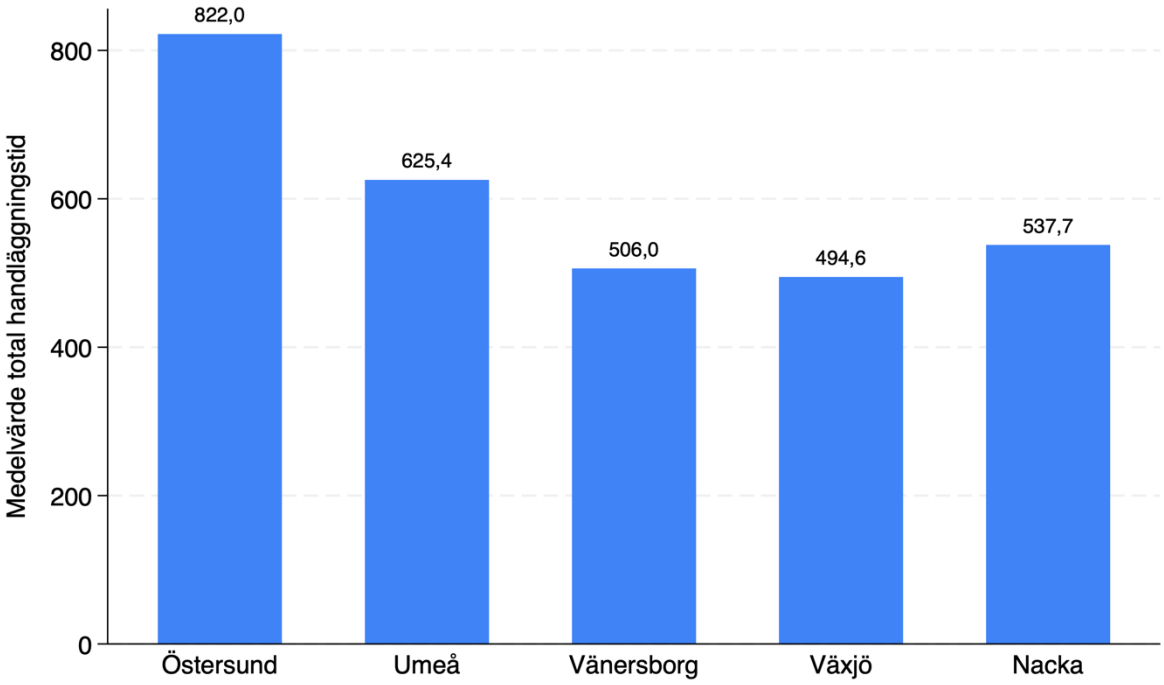
[8] SOU 2024:98, kap. 8.3.3.

## Figur 1. Medelvärde för total handlingstid för miljöprövningsdelegationerna




**Kommentar:** Antal ärenden: Dalarna 87, Halland 7, Kalmar 19, Norrbotten 28, Örebro 37, Östergötland 14, Skåne 32, Stockholm 8, Uppsala 45, Västerbotten 56, Västernorrland 21, Västra Götaland 36

## Figur 2. Medelvärde för total handlingstid för mark- och miljödomstolen




**Kommentar:** Antal ärenden: Östersund 8, Umeå 16, Växjö 29, Nacka 7 och Vänersborg 34.

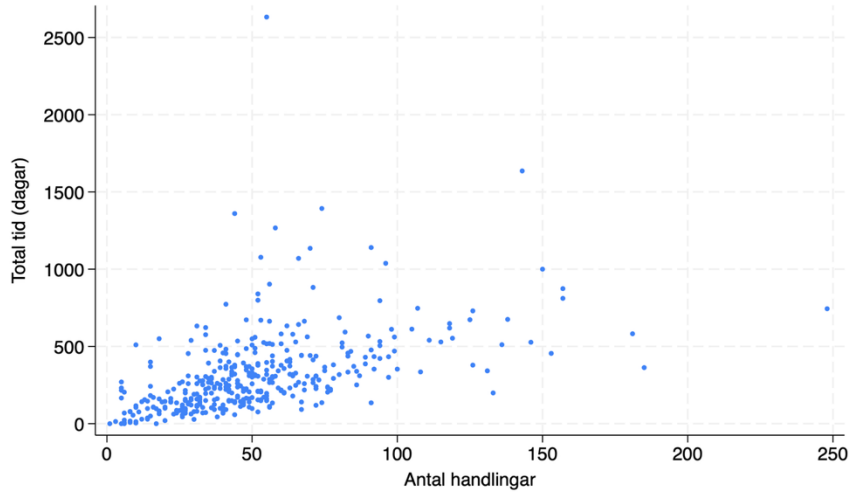
# Hur påverkar antal handlingar den totala tiden

**Miljöprövningsdelegationerna**

I genomgången av ärendena har det varit tydligt att antalet handlingar som upprättas eller inkommer i de olika ärendena skiljer sig åt. I genomgången av ärenden från miljöprövningsdelegationerna går det att se att antalet handlingar hänger ihop med hur lång tid ett ärende tar att handlägga. Som framgår av Figur 3 så föreligger det ett positivt samband mellan antal handlingar och total handläggningstid. Generellt gäller att ju fler handlingar desto längre tid tar ärendet att handlägga. Pearsons korrelationskoefficient är ett sätt att beskriva samvariationen mellan två variabler.[9] För sambandet mellan antal handlingar och totalhandläggningstid är korrelationskoefficient 0,49, vilket indikerar ett positivt samband. Men likväl är spridningen i utfallen stor. Det finns ärenden med många handlingar som tar lång tid att handlägga, men det finns också ärenden med många handlingar som har en relativt kort handläggningstid. Genom användningen av regressionsanalys har vi räknat ut hur stor del av total handläggningstiden som kan förklaras av antalet handlingar. Denna analys visar att det totala antalet handlingar i ett ärende förklarar omkring 24 procent av variationen i total tid.

[9] För ett perfekt positivt samband är värdet på korrelationskoefficienten 1, vid avsaknad av samband är värdet 0 och för ett perfekt negativt samband är värdet -1

**Figur 3. Sambandet mellan antalet handläggningstid och total handläggningstid per ärende**



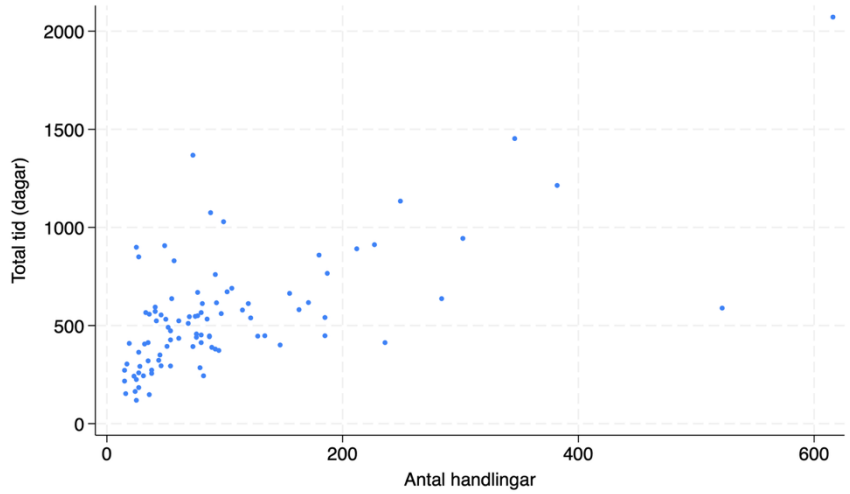

**Kommentar:** Varje punkt är ett enskilt ärende i Miljöprövningsdelegationen. Antal ärenden: 390

## Domstolarna

Även för domstolarna föreligger ett positivt samband mellan antal handlingar och total handläggningstid (Pearsons korrelationskoefficient= 0,66). Det betyder att ju fler handlingar som finns i ett ärende desto längre är den totala handläggningstiden. Sambandet är starkare än motsvarande samband för miljöprövningsdelegationerna. Men det finns ärenden som består av relativt få antal handlingar men som likväl har en lång total handlingstid. Däremot saknas i stort sett ärenden som har många handlingar kombinerat med en kort handläggningstid. Totalt sett förklarar det totala antalet handlingar i ett ärende i domstolarna omkring 44 procent av variationen i total tid. Antal handlingar ger därmed en större grad av förutsägbarhet i handläggningstid för domstolarna än för miljöprövningsdelegationerna.

Det bör noteras att för såväl miljöprövningsdelegationer som domstolar gäller att antalet handlingar i ett ärende kan påverkas av hur till exempel en ansökan registreras. I vissa fall registreras ansökan med tillhörande bilagor som en handling, medan de i andra ärenden registreras som en handling per bilaga, vilket givetvis påverkar den totala mängden handlingar i ett ärende.

**Figur 4. Sambandet mellan antalet handlingar och total handläggningstid per ärende**




**Kommentar:** Varje punkt är ett enskilt ärende i Mark- och miljödomstolen. Antal ärenden: 93

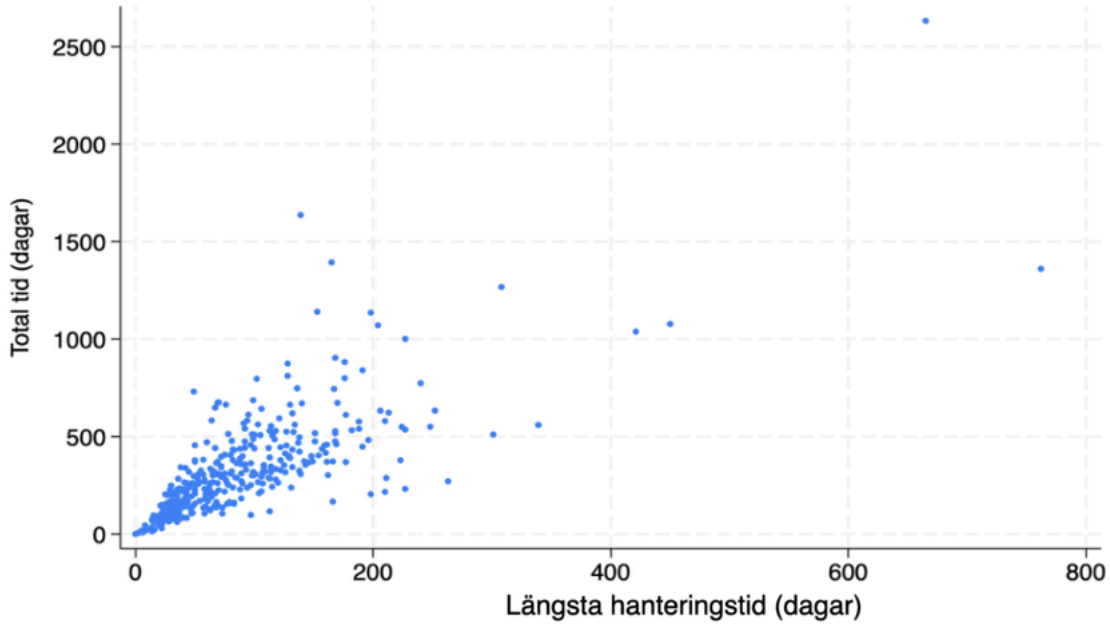
# Hur påverkar den längsta tiden mellan två handlingar i ett ärende den totala tiden

### Miljöprövningsdelegationerna

Det finns en tydlig koppling mellan den totala väntetiden i ärenden och den längsta tiden det tar mellan två handlingar i ärendet (Pearsons korrelationskoefficient= 0,77). För ärenden i miljöprövningsdelegationerna går det att förklara 58 procent av den totala handläggningstiden med hjälp av den enskilt längsta väntetiden i ärendet. Detta beror delvis på att en lång hanteringstid för en enskild handling så klart direkt påverkar den totala handlingstiden. Men även med hänsyn till den direkta påverkan av en enskild lång väntetid framkommer sambandet tydligt. Då kvarstår 34 procents förklarad variation. Av detta framkommer att en enskild handling har stor påverkan på den totala handläggningstiden men att det även finns andra faktorer i ärenden som innehåller en enskild lång väntetid som har påverkan på den totala handläggningstiden. Det förefaller rimligt att en enskild lång hanteringstid i ett ärende

är en indikation på att ärendet är komplext, och innehåller andra faktorer som är tidskrävande.

**Figur 5. Sambandet mellan längsta handling och total handläggningstid per ärende, MPD**

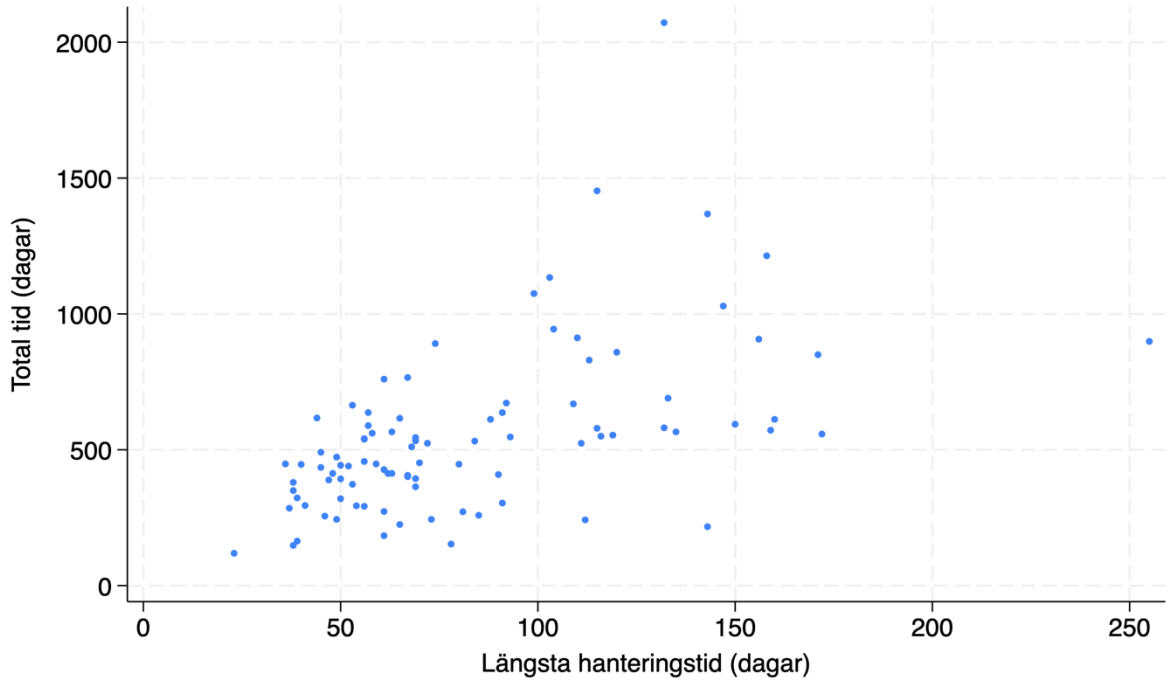



**Kommentar:** Varje punkt är ett enskilt ärende i Miljöprövningsdelegationen. Antal ärenden: 390

### Domstolarna

Även för ärenden i domstolarna återfinns sambandet mellan den mest tidkrävande handlingen och den totala tiden för ärendet (Pearsons korrelationskoefficient= 0,54). Men förklaringsvärdet av den längsta hanteringstiden är endast 28 procent av variationen i total tidsutdräkt. Därtill behöver man beakta att den längsta hanteringstiden så klart har en direkt påverkan på totaltiden genom den tidsåtgång denna handling tar i anspråk. När tidsåtgången för den längsta hanteringstiden räknas bort från totalttiden kvarstår ca 18 procent av förklarad variation i totalt tidsåtgång. Det är en skillnad jämfört med ärendena i miljöprövningsdelegationerna, där det kvarstod 34 procent förklarad variation när tidsåtgången för den längsta hanteringstiden räknas bort från totaltiden. För ärenden i miljöprövningsdelegationerna kan alltså en lång hanteringstid för en handling vara en indikator på att ärendet har andra särdrag som gör att det tar lång tid att handlägga, men så verkar inte vara fallet i samma utsträckning för ärenden i domstolarna.

**Figur 6. Sambandet mellan antalet längsta handling och total handläggningstid per ärende, Mark och miljödomstolarna.**




**Kommentar:** Varje punkt är ett enskilt ärende i Mark och miljödomstolen. Antal ärenden: 93

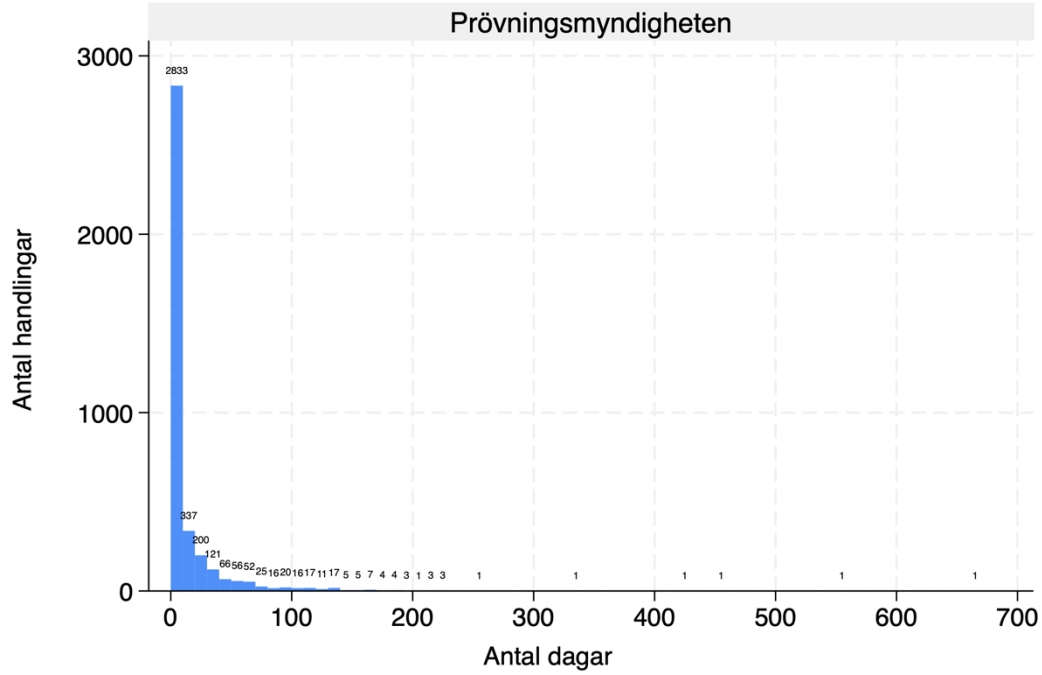
## Vilka är de handlingar som generellt tar längst tid

En kategorisering av handlingar utifrån till vilken av ärendets parter de går att hänföra ger en indikation på var tidsutdräkt uppstår. Närmare bestämt har vi delat upp handlingar som är kollade till 1) prövningsmyndigheten, 2) sökande och 3) tredje part (remissinstanser, sakägare m fl). Det är tydligt i resultaten att den absolut största andelen av alla handlingar hanteras inom 30 dagar. Det i sig är inte ett överraskande resultat eftersom vi har inkluderat alla handlingar i studien, även sådana som utgör rent administrativa åtgärder så som svar på e-mail, meddelande om närvaro vid förhandling eller meddelande om att en part inte kommer att inkomma med svar. Dessa handlingar redovisas också, men av intresse för studien är framför allt de handlingar som tar lång tid att hantera och hos vilka av parterna dessa typer av handlingar verkar förekomma oftare.

### Miljöprövningsdelegationerna

Figur 7 visar frekvenser i handläggningstid vid miljöprövningsdelegationen för handlingar som är förknippade med prövningsmyndigheten. Den visar att det vanligaste tidsintervallet är 0–30 dagars handläggning, vilket illustreras av de tre staplarna längst till vänster i figuren. Denna andel utgör 88 procent av alla handlingar i denna kategori. Figuren visar emellertid också att det för handlingar förknippade med prövningsmyndigheten också finns handlingar som tar mer än 100 dagar att handlägga. Dessa handlingar utgör ca 2–3 procent.

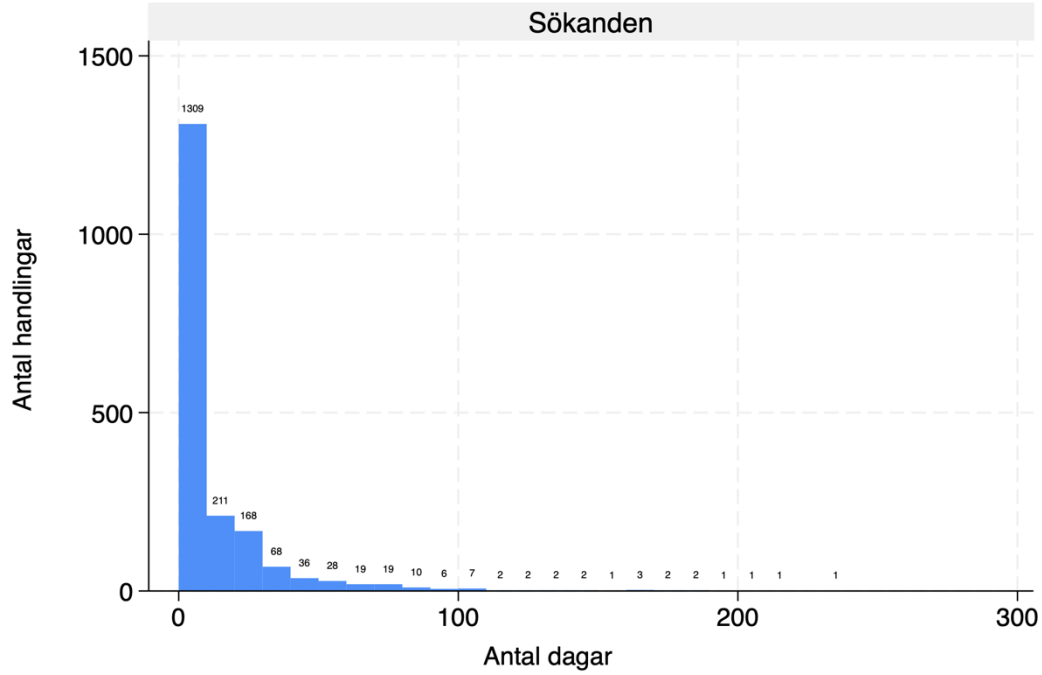
**Figur 7. Handläggningstid för ärenden hos prövningsmyndigheten, MPD**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 3 828

Figur 8 visar handläggningstid för handlingar som är förknippade med sökanden. Den visar att det även för handlingar förknippade med sökanden finns handlingar som drar ut på tiden över 100 dagar, men att denna andel är lägre jämfört med motsvarande andel för prövningsmyndigheten. Denna andel utgörs av ca 1–2 procent av handlingarna. Andelen handlingar som hanteras inom de första 30 dagarna är ca 89 procent, vilket är samma andel som handlingar förknippade med prövningsmyndigheten.

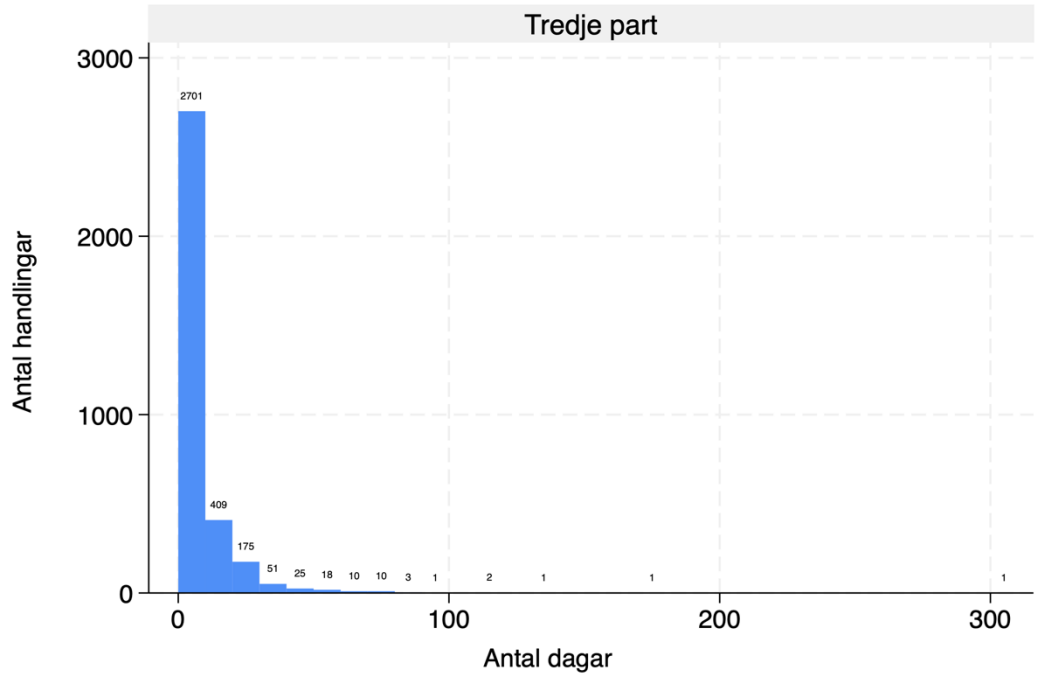
**Figur 8. Handläggningstid för ärenden hos sökanden, MPD**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 1 902

Den kvarvarande kategorin är handlingar förknippade med tredje part. Figur 9 visar att det jämfört med handlingar förknippade med prövningsmyndigheten och sökanden så är förekomsten av handlingar som tar mer än 100 dagar väsentligt lägre hos tredje part. I denna kategori är det endast en handfull handlingar som tagit längre tid än 100 dagar. Figuren visar också att det absoluta flertalet av dessa handlingar tar 30 dagar eller mindre att hantera (över 95 procent).

**Figur 9. Handläggningstid för ärenden hos tredje part, MPD**



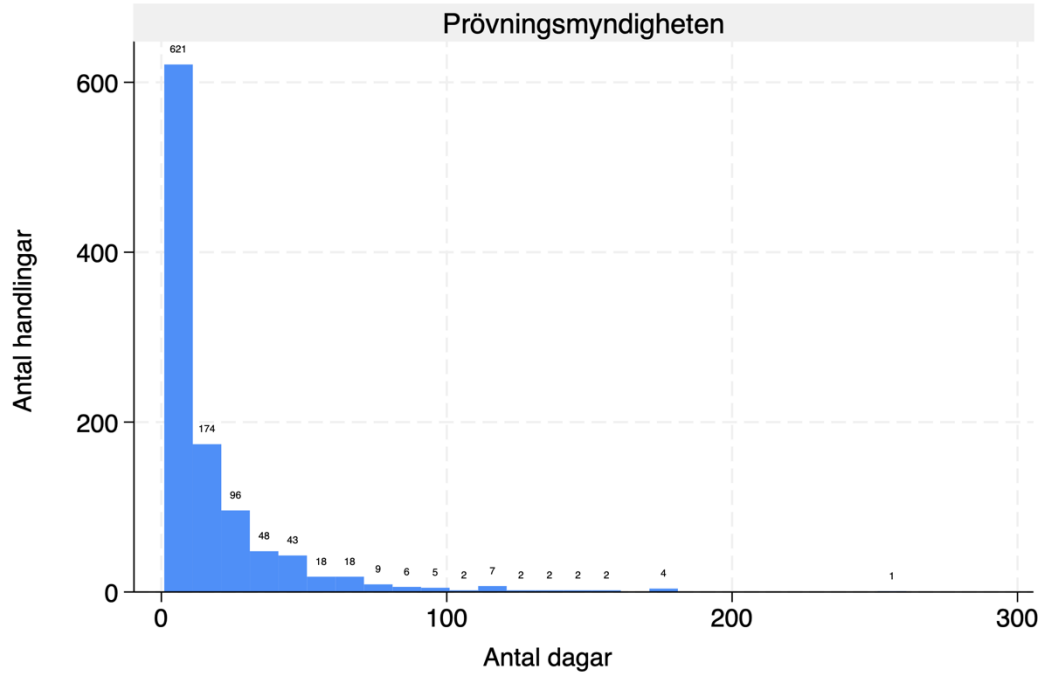

**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 3 408

Utifrån den redovisade statistiken går det att konstatera att det framför allt är handlingar hos prövningsmyndigheten som kännetecknas av mycket lång handläggningstid. Andelen långa hanteringstider hos tredje part är liten.

**Domstolarna**

Figur 10 visar tidsåtgång för handlingar förknippade med prövningsmyndigheten. Ca 84 procent av handlingarna tar 30 dagar eller mindre att handlägga. En viss andel tar mer än 100 dagar; det är fråga om ca 2 procent.

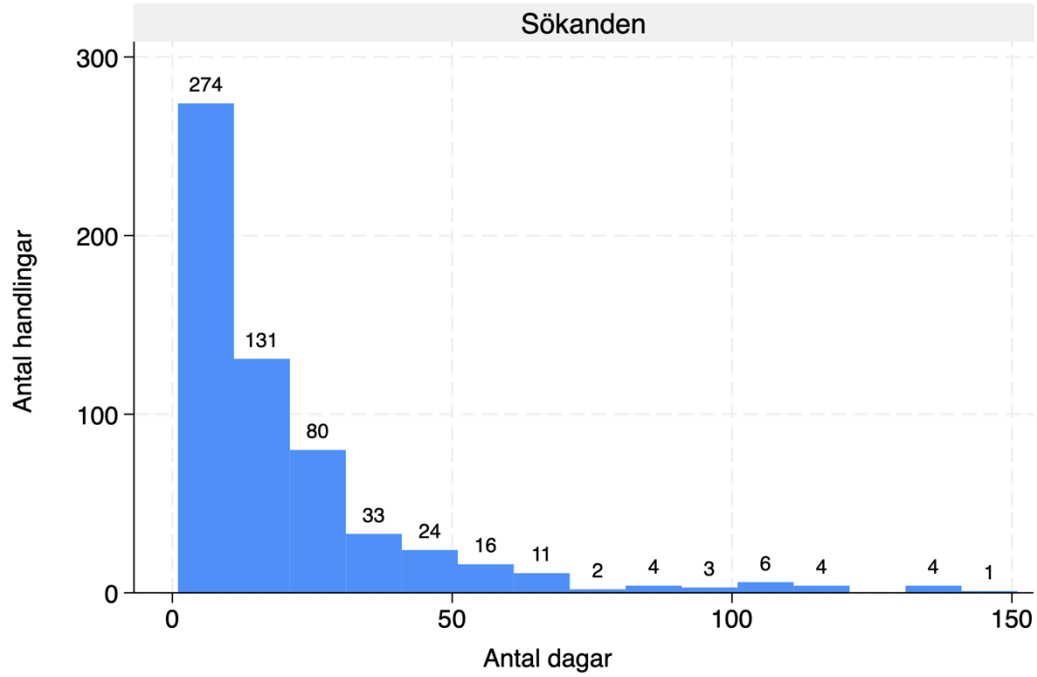
**Figur 10. Handläggningstid för ärenden hos prövningsmyndigheten, mark- och miljödomstolen**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 1 060

Figur 11 visar tiden för handlingar förknippade med sökanden. Den visar att 82 procent av handlingarna handläggs inom 30 dagar. Omkring 2,5 procent av handlingar förknippade med sökanden avgörs efter mer än 100 dagar.

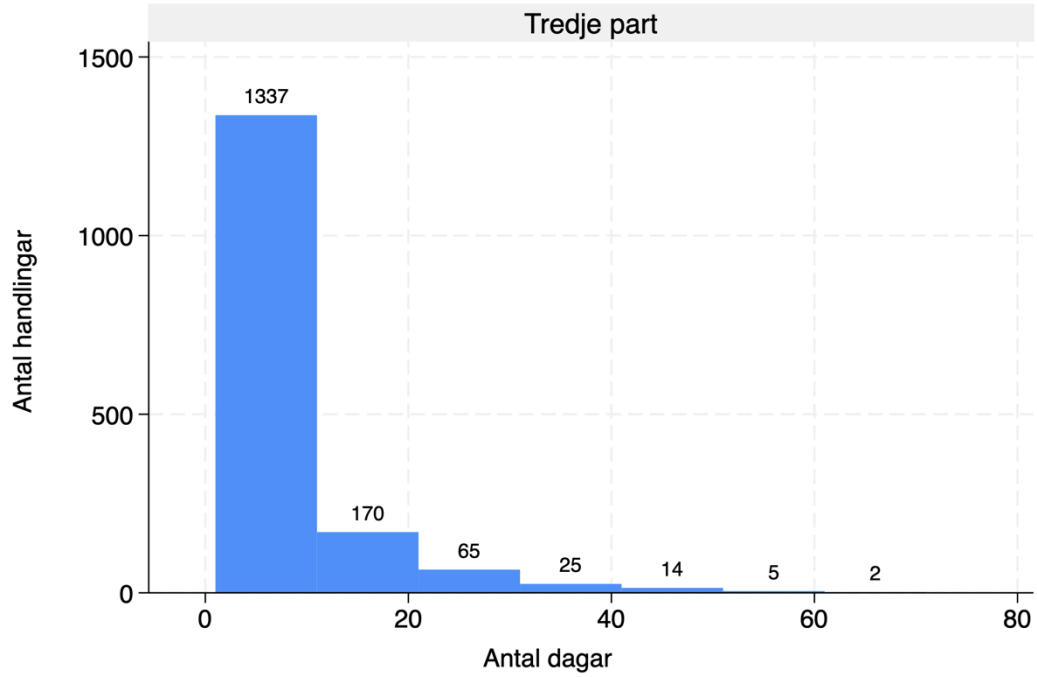
**Figur 11. Handläggningstid för ärenden hos sökanden, mark- och miljödomstolen**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 593

Hanteringen av handlingar förknippade med tredje part (Figur 12) drar nästan aldrig ut längre än 100 dagar. Endast i ett fall av 1 654 handlingar gör det. Andelen handlingar som handläggs inom 30 dagar är ca 97 procent.

**Figur 12. Handläggningstid för ärenden hos tredje part, mark- och miljödomstolen**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 1 618

## Kännetecken för de ärenden som tar längst tid

Miljötillståndsutredningens analys är att de flesta tillståndsprövningar avgörs inom en rimlig tid, men att det finns ett behov av att öka förutsebarheten i hur lång tid en process kommer ta samt att ”kapa toppar”, dvs de prövningar som tar allra längst tid.[10] För att analysera om och hur det är möjligt att kapa topparna är det därför viktigt att på djupet analysera de ärenden som tar längst tid. I den här rapporten har vi därför analyserat 10-percentilen, dvs de 10 procent som har tagit längst tid av de

[10] SOU 2024:98, s 640.

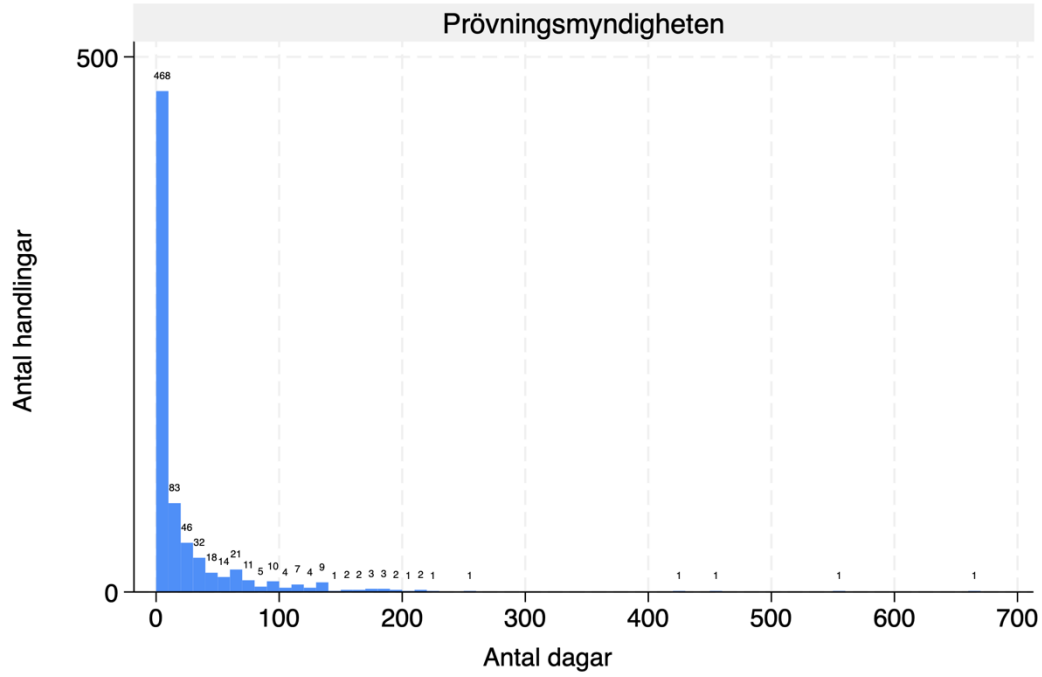
inkluderade ärendena. Totalt rör det sig för miljöprövningsdelegationerna om 43 ärenden som totalt har tagit mellan 561–2632 dagar och som innefattar 2 131 kodade handlingar. För mark- och miljödomstolarna rör det sig om 9 ärenden som tagit mellan 119–2071 dagar och innehåller 248 kodade handlingar.

Nedan redovisas data för de 10 procent ärenden som har tagit längst tid. Kategoriseringen av ärenden bygger på manuell kodning av handlingarna och redovisas utifrån handlingar förknippade med prövningsmyndigheten, sökanden och tredje part.

**Miljöprövningsdelegationerna**

Figur 13 visar att det bland de 10 procent ärenden som har tagit längst tid att handlägga så utgör en klar majoritet av handlingarna sådana som tar 30 dagar eller mindre att handlägga. Denna andel är 79 procent. Andelen handlingar som tar mer än 100 dagar att handlägga utgör ca 6 procent av alla handlingar.

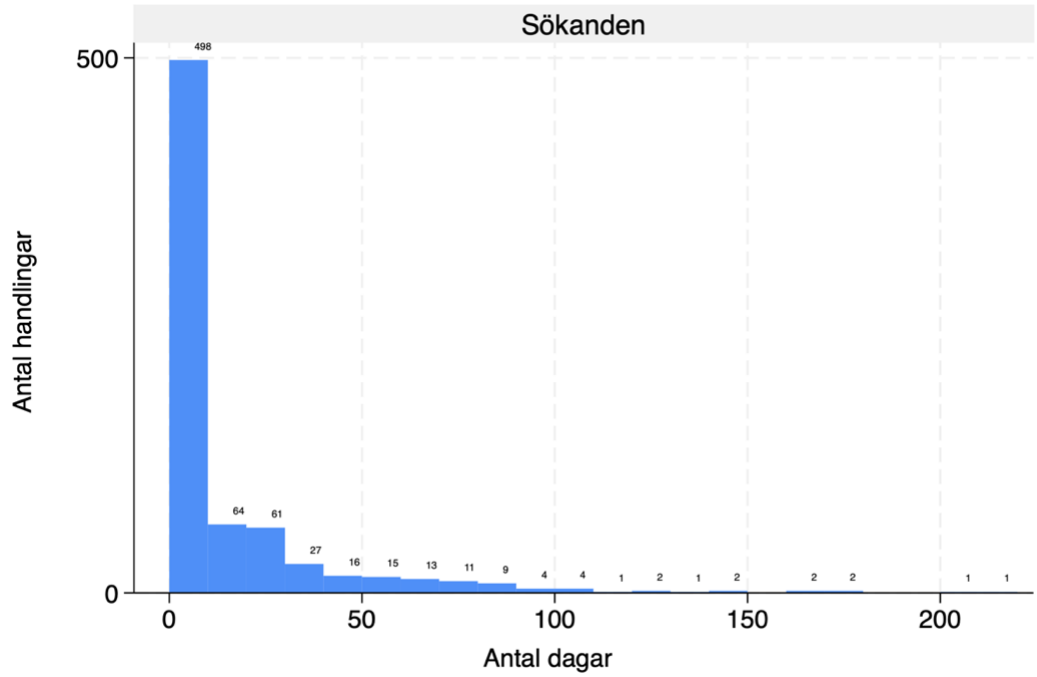
**Figur 13. Handläggningstider prövningsmyndigheten bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena, MPD**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 754

I figur 14 redovisas handläggningstider för handlingar förknippade med sökanden, bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena i Miljöprövningsdelegationerna. Figuren visar att den största delen av handlingarna handläggs inom 30 dagar. Denna andel utgörs av 85 procent av handlingarna. Andelen handlingar som tar mer än 100 dagar är relativt låg (ca 2 procent).

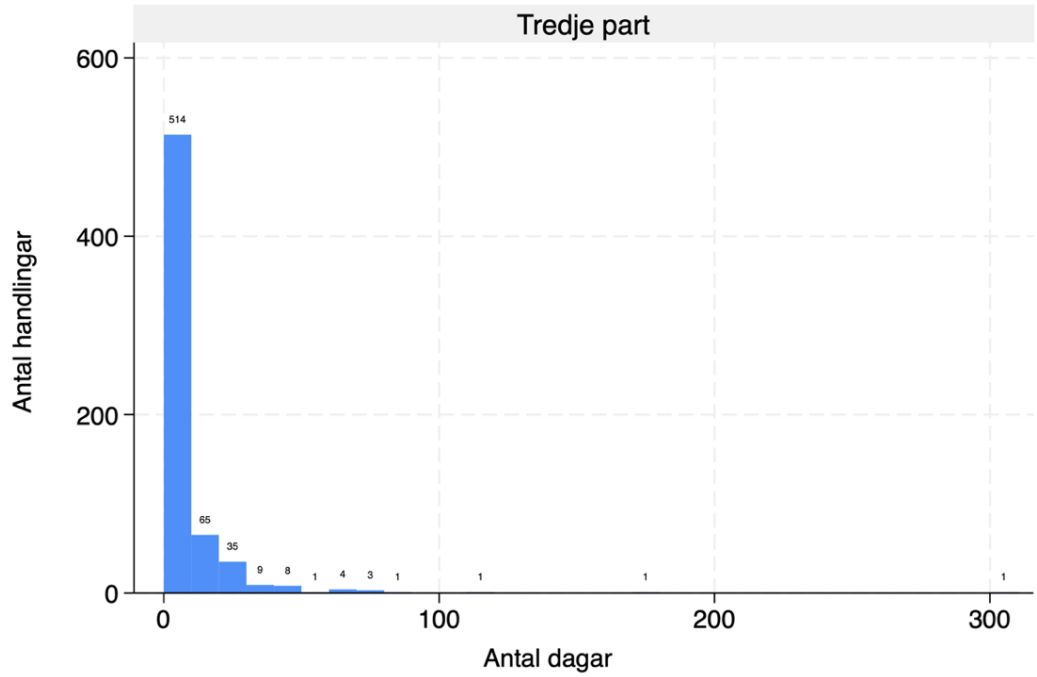
**Figur 14. Handläggningstider sökanden bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena, MPD**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 734

Den tredje och sista kategorin är handlingar förknippade med tredje part. Figur 15 visar att även bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena så handläggs en mycket stor andel av handlingarna i denna kategori inom 30 dagar. Denna andel är 95 procent. Endast tre handlingar av de 643 som ingår i analysen av handlingar förknippade med tredje part har en handläggningstid på mer än 100 dagar.

**Figur 15. Handläggningstider tredje part bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena, MPD**



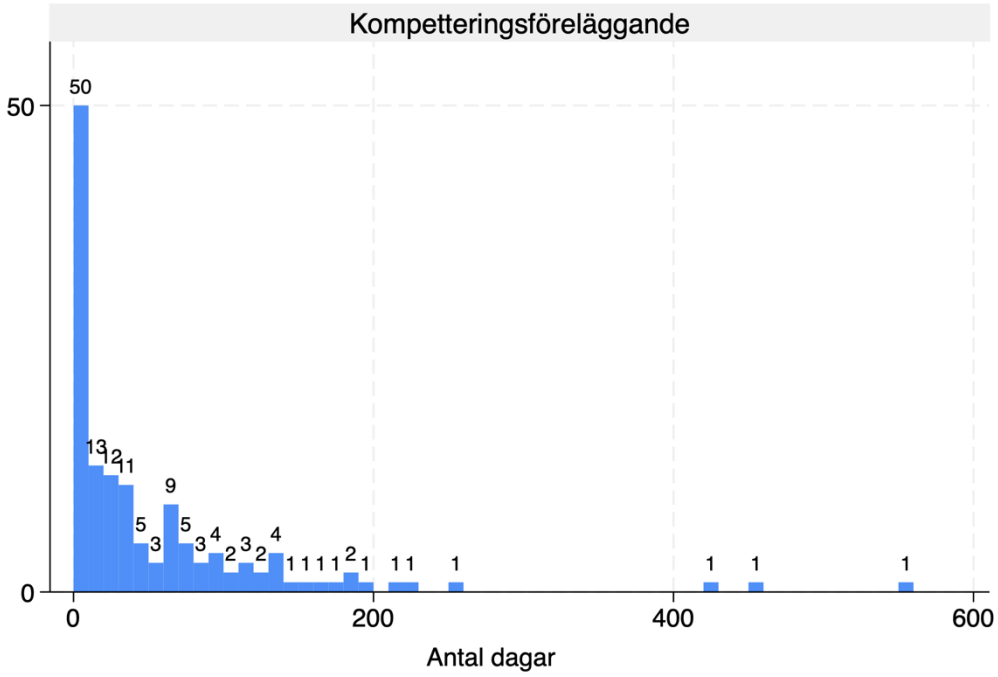

**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 643

Om vi summerar analysen av de 10 procent ärenden som tagit längst tid att handlägga finner vi ett mönster. Oavsett handlingskategori – handlingar förknippade med prövningsmyndigheten, sökanden eller tredje part – så handläggs omkring fyra femtedelar av handlingarna inom 30 dagar. Men handlingar hos prövningsmyndigheten står ut när det gäller handlingar över 100 dagar, vilka utgör ca 6 procent av alla handlingar inom kategorin. Det är också andelen handlingar med en handläggningstid längre än 100 dagar förknippade med prövningsmyndigheten som skiljer ut de 10 procent längsta ärendena jämfört med övriga ärenden. När ärenden drar ut på tiden handlar det om långa handläggningstider hos prövningsmyndigheten.

Handlingar förknippande med prövningsmyndigheten består av flera olika handlingstyper. I kodningen av handlingar har sex typer av handlingar identifierats som hänför sig till prövningsmyndighetens handläggning: kompletteringsföreläggande, beslut, beslut om anstånd, tjänsteanteckning, kungörelse och begäran om yttrande.

När det gäller kompletteringsföreläggande så visar figur 16 att en relativ stor andel tar längre tid än 100 dagar. De utgör 24 av totalt 139 kompletteringsföreläggande, vilket motsvarar 17 procent. Motsvarande andel är betydligt lägre för de andra handlingstyperna. Den är 10,5 procent för beslut. För övriga handlingstyper rör det sig om kring 5 procent eller mindre.

**Figur 16. Handläggningstider kompletteringsföreläggande bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena, miljöprövningsdelegationen**



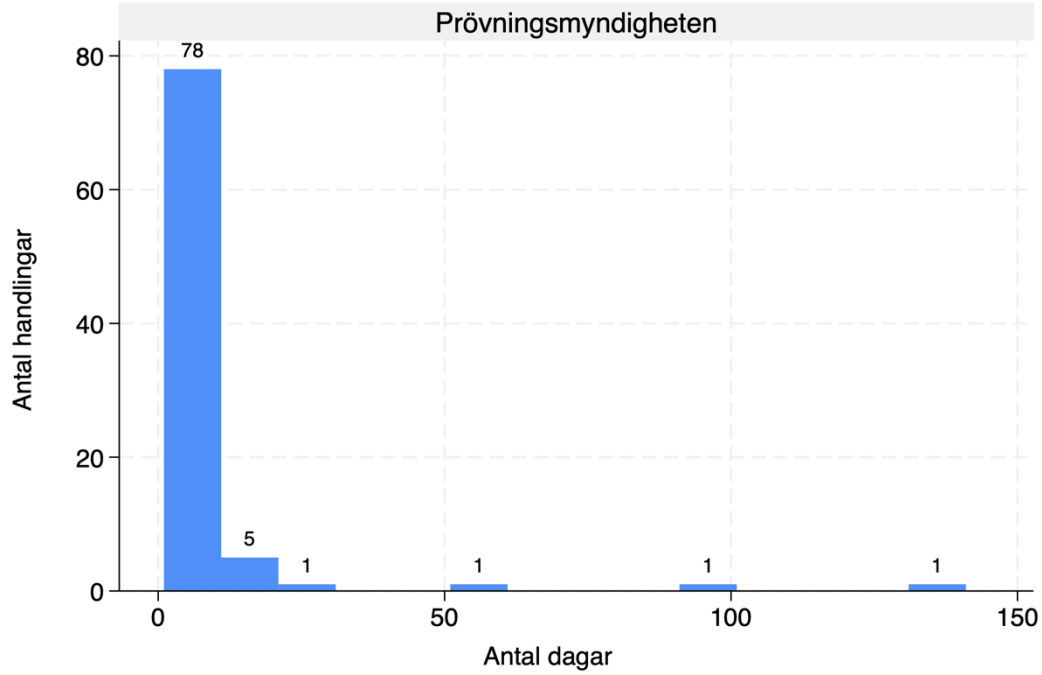

**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 139

Sammanfattningsvis framkommer att i de 10 procent av ärendena i miljöprövningsdelegationerna som har tagit längst tid så är kompletteringsföreläggande den handlingstyp som i störst utsträckning ger upphov till tidsutdräkt.

**Domstolarna**

Figur 17 redovisar handläggningstider hos prövningsmyndigheten i de 10 procent längsta ärendena som handläggs av mark- och miljödomstolen. Den visar att den största delen av handlingarna handläggs inom 10 dagar. Det är 3 handlingar av 87 som drar ut på tiden mer än 50 dagar.

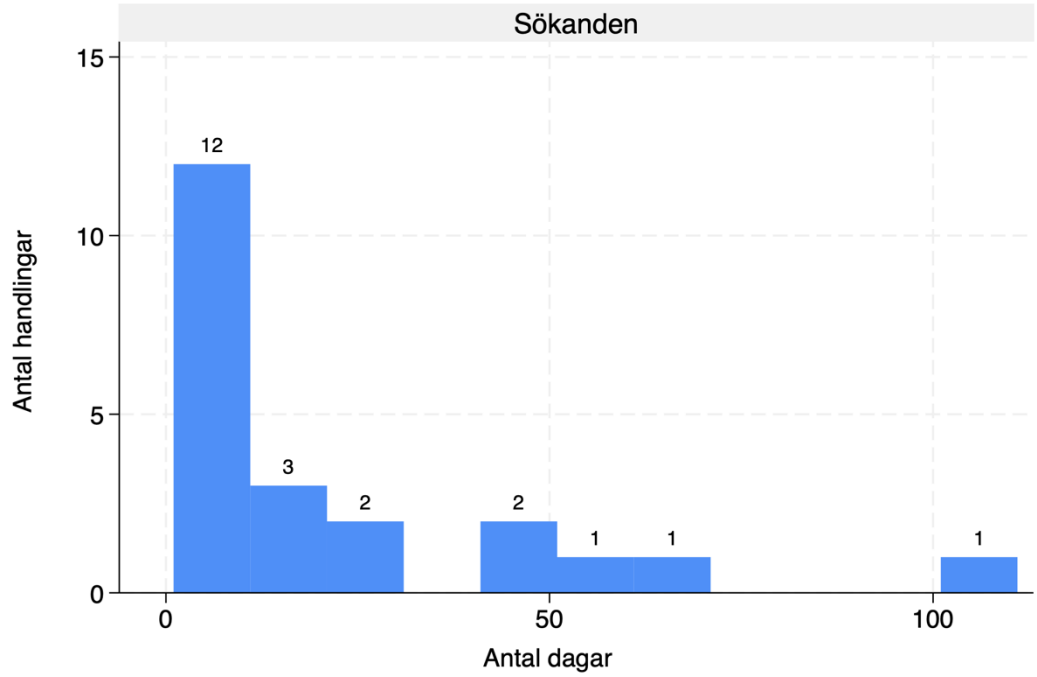
**Figur 17. Handläggningstider prövningsmyndigheten bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena, mark- och miljödomstolen**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 87

För ärenden hos sökanden (figur 18) är det en större andel av handlingarna som tar länge tid än 50 dagar att hantera (3 av 22). Men antalet handlingar i denna kategori är mycket litet.

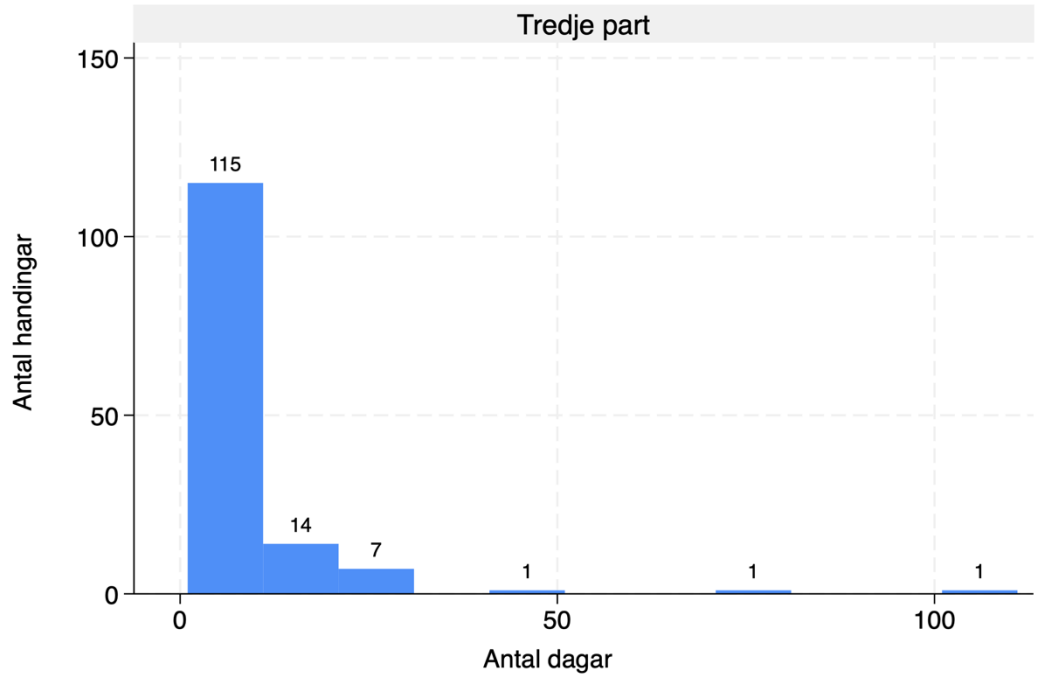
**Figur 18. Handläggningstider sökanden bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena, mark- och miljödomstolen**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 22

Figur 19 redovisar handlingar hos tredje part. Bland dessa 139 handlingar är det endast två som tar längre tid än 50 dagar att handlägga. Den största delen (83 procent) handläggs inom 10 dagar.

**Figur 19. Handläggningstider tredje part bland de 10 procent mest tidskrävande ärendena, mark- och miljödomstolen**




**Kommentar:** Totalt antal handlingar: 139

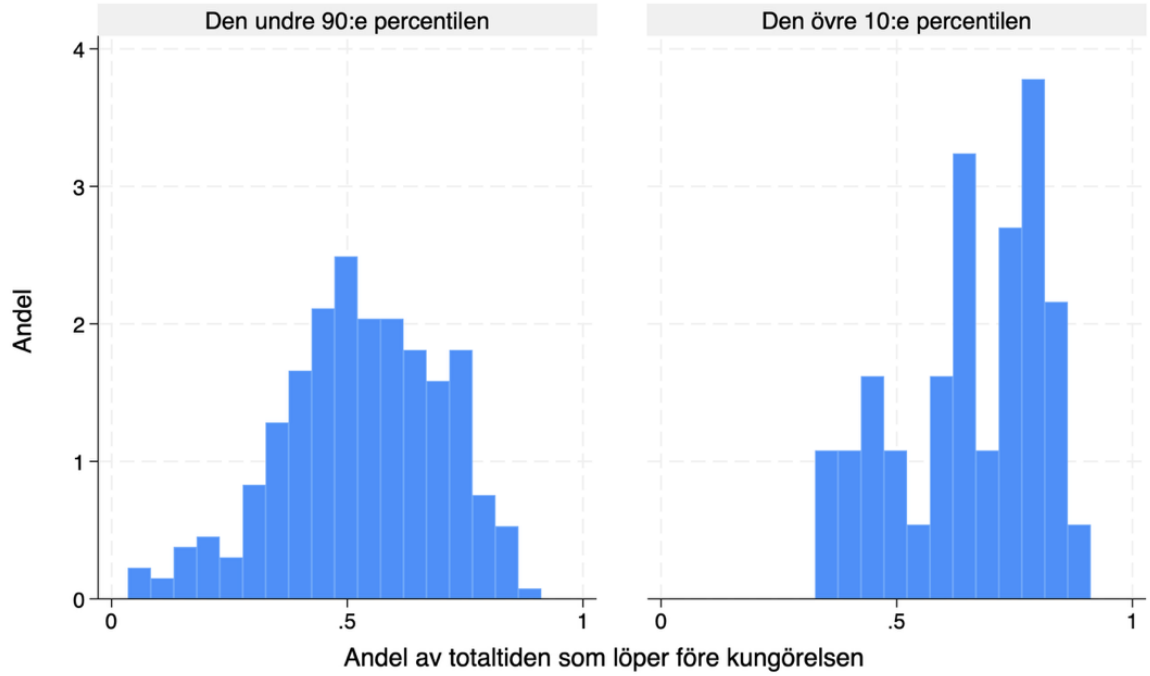
## Handläggningstid före och efter kungörelsen

Figur 20 redovisar fördelningen av totaltid uppdelat per ärenden som tillhör den 90:e undre percentilen sett till handläggningstid och de som tillhör resterande 10 procent av ärendena. Figuren visar en skillnad i genomsnittlig andel av total tid fram till kungörelsen för ärenden i miljöprövningsdelegationerna[11]. Den utgör 53 procent för ärenden i den undre 90:e percentilen och 65 procent i den övre 10:e percentilen. Det är alltså generellt större tidsåtgång före kungörelsen i de riktigt långa ärendena, i alla fall när det gäller miljöprövningsdelegationerna.

[11] I domstolsärenden finns det flera kungörelser, vilket gör att vi inte presenterar data för dessa.

I sammanhanget kan noteras att miljöprövningsdelegationerna har en gemensam målsättning om att det inte ska ta längre tid än 180 dagar från det att ett ärende har kungjorts till beslut fattas. Någon liknande målsättning finns inte för tiden fram till kungörelse, något som kan påverka handläggningen då det blir viktigt att ansökan är så komplett som möjligt innan kungörelse för att handläggningen därefter ska gå smidigt.

**Figur 20. Andelen av total handläggningstid som löper före kungörelsen i 90:e under och 10:e övre percentilen**



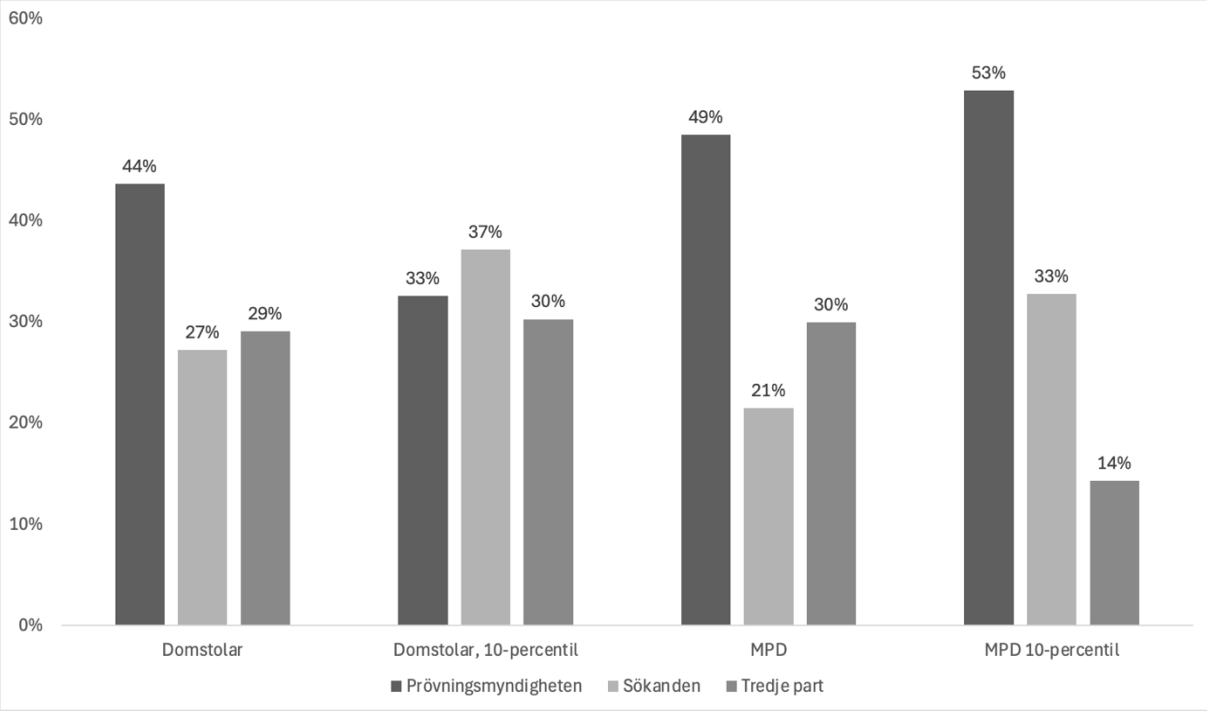

**Kommentar:** Totalt antal ärenden i den undre 90:e percentilen är 347 och 42 i den övre 10:e percentilen.

## Fördelning av ärendetid

Figur 21 visar hur fördelningen av ärendetid skiljer sig åt mellan parterna beroende på instans och om det är ett långt ärende eller inte. Det visar sig att för mark- och miljödomstolarna så är fördelningen av tid ungefär likvärdig oavsett om det är långa ärenden eller inte. För tidsåtgången i miljöprövningsdelegationerna märks dock en skillnad beroende på handläggningstid. Tidsåtgången för handlingar förknippade med prövningsmyndigheten är ungefär samma (49 respektive 53 procent av

totaltiden). Men i de långa ärendena är tiden hos sökanden längre och tiden hos tredje part kortare, sett till andel av totaltiden.

**Figur 21. Fördelning av ärendetid per prövningsmyndighet, sökande och tredje part i procent av total tid**




**Kommentar:** Totalt antal ärenden domstolar 86, domstolar 20 percentil 18, MPD 334 och MPD 10-percentil 42.

# Resultat från intervjustudien

Mycket av den kritik som har förts fram mot dagens prövningssystem går ut på att det är oförutsebart. Det är svårt för verksamhetsutövare att veta vad som krävs och också svårt att avgöra varför och när ett ärende kommer att ta längre tid. En viktig fråga som behandlades i intervjuerna var huruvida det går att förutse om ett ärende kommer att ta längre tid än normalt, och i så fall när detta är möjligt. Svaren i intervjustudien pekar entydigt på att den viktigaste faktorn som påverkar tidsåtgången i ett ärende är ansökans kvalitet. Vilket är något som också diskuterats i tidigare studier av prövningsprocesser.[12] En dålig ansökan leder till många

[12] Nordiska ministerrådet (2023), ”Nordic Environmental Permitting Processes”, rapport nr 2023:522, s 43.

kompletteringar, samtidigt som mark- och miljööverdomstolens praxis styr mot processledning även när en ansökan är så undermålig att handläggarna anser att den egentligen borde avvisas.

Avseende förutsebarheten angav respondenterna i studien att det i de allra flesta fall går att avgöra för en tjänsteperson vid miljöprövningsdelegationen eller domstolen om ett ärende kommer att ta lång tid. Frågan om när det går att bedöma fick också den ett relativt entydigt svar, även om det skilde sig åt till viss del. Vissa handläggare vid miljöprövningsdelegationen menade att det redan vid samrådet inför att ansökan ska skickas in går att avgöra om det kommer att ta lång tid, både av hur stor påverkan på omgivningen projektet har, och därmed också hur många sakägare det kommer att finnas, och på sökandens, eller konsultens, förhållningssätt till de synpunkter som inkommer under samrådet. Det vanligaste svaret på frågan, både från miljöprövningsdelegationen och domstolen, var dock att det går att bedöma när ansökan inkommer till myndigheten. De skäl som angavs till att det går att bedöma då går att dela in i tre grupper.

Den första gruppen relaterar till hur de synpunkter som hade framförts under samrådet har hanterats i ansökan. Om det när ansökan inkommer tydligt framgår att synpunkterna inte hanterats, vilket generellt innebär att relevanta utredningar inte har genomförts, så gör handläggaren bedömningen att det kommer bli ett mer utdraget ärende eftersom utredningar ofta tar tid. Ett typexempel som togs upp var om säsongsberoende naturvärdesinventeringar inte har genomförts och ansökan kommer in under en tid på året då sådana inte kan göras.

Den andra gruppen handlar om sådana ansökningar som helt enkelt håller en för låg kvalitet, där handläggaren snabbt kan se att det kommer krävas omfattande kompletteringar för att kunna pröva ansökan. Bland de skäl som nämndes för att ansökningar ser ut på det här viset fanns enskilda konsulters kompetens, där handläggare kan känna igen vissa konsulter och veta att deras ansökningar ofta är bristfälliga. Det kan också röra sig om ansökningar där sökanden som strategi väljer att inte skicka in en komplett ansökan och i stället vid ansökan meddela till prövningsmyndigheten att fler kompletteringar kommer att komma allteftersom. I vissa fall kan ansökan ha en omfattning och struktur som gör det svårt att bedöma

kvaliteten och där det krävs ett större arbete för att tränga igenom den och det först efter det går att sluta sig till att den inte är tillräcklig.

Avseende båda de ovanstående grupperna menade flera av respondenterna att det bästa kanske skulle vara att avvisa ansökan direkt eftersom den inte håller en tillräcklig kvalitet. Men i linje med mark- och miljööverdomstolens praxis är man i stället skyldig att engagera sig i en mer omfattande processledning i sådana fall, för att hjälpa sökanden att inkomma med kompletteringar och förbättra sin ansökan så att den blir möjlig att pröva. Detta menade respondenterna är det främsta skälet till att vissa processer tar längre tid än önskvärt. Samtidigt framfördes att det kanske inte heller vore önskvärt att avvisa ansökan, eftersom det enbart skulle vara en fråga om statistik. En avvisad ansökan kommer med största sannolikhet tillbaka i uppdaterad form och får då prövas på nytt, i sådana fall framstår det som processekonomiskt mer motiverat att hantera den genom kompletteringar i en första omgång.

Den tredje gruppen av ärenden som många respondenter menade att det gick att förutse att de skulle dra ut på tiden var sådana där verksamheten skulle ha en stor omgivningspåverkan. Dels kan det handla om att komplexa frågor behöver redas ut, så som påverkan på vatten. Men det kan också handla om att det finns många sakägare. I vissa fall kan detta leda till längre handläggningstider dels för att prövningsmyndigheten får in mycket material som behöver gås igenom, dels för att det potentiellt finns fler berörda som begär anstånd med att svara. En ytterligare faktor är att fler experter kan behöva vara delaktiga i sådana ärenden för att bedöma ansökan och komma med synpunkter.

Flera respondenter lyfte frågan om resurser hos prövningsmyndigheten som en delfaktor till att ärenden kunde dra ut på tiden. Ett exempel som nämndes var situationer där nya ansökningar kommer in samtidigt som myndigheten har fullt upp med att hantera redan inkomna ansökningar, i dessa fall riskerar kompletteringsföreläggande att bli liggande. Den här studien är inte utformad på ett sådant sätt att det går att avgöra exakta skäl för att ärenden har tagit längre tid än andra och därmed kan vi inte svara på om det i de olika fallen har rört sig om resursbegränsningar eller inte. Däremot indikerar det faktum att en stor del av

handläggningstiden i miljöprövningsdelegationerna ligger hos prövningsmyndigheten att myndighetens resurser riskerar att bli en flaskhals i vissa ärenden. För domstolarna finns inte samma tendenser. Där verkar i stället tiden hos sökanden öka i de längsta ärendena, något som är i linje med det som många av respondenterna förde fram, att många utredningar som behöver genomföras av sökande leder till tidsåtgång.

Frågan om resurser handlar dels om prövningsmyndigheten, dels om sökandesidan. Några respondenter nämnde att myndigheten inte kan styra hur många ansökningar som kommer in. Det gör att det kan uppstå arbetstoppar och att myndighetens resurser då riskerar att sätta gränser för hur fort en ansökan behandlas. Eftersom det rör sig om stora och komplexa ärenden är det också svårt att byta handläggare vid sjukdom, något som gör att om det inte är en längre sjukdom så kommer ärendet bli liggande till dess att ordinarie handläggare är tillbaka. För domstolarna krävs att tekniska råd och rådmän hinner prata ihop sig och i vissa fall kan överlappande semestrar bidra till att handläggningen drar ut på tiden. Resursfrågan kan också aktualiseras hos remissmyndigheterna som behöver frigöra tid för att hinna svara på remissen. Det är tydligt att länsstyrelsen spelar en stor roll med sakkunskap och lokal kompetens i prövningar som avgörs i domstol, därför är det viktigt att de ges möjlighet att besvara remisser. Nationella myndigheter verkar fylla en mindre funktion i miljöprövningar, där flera respondenter nämner att dessa sällan svarar på remisser. Detta kan vara en fråga om resurser hos de nationella myndigheterna, men också hur deras uppdrag ser ut. Slutligen finns frågan om resurser på sökandesidan. Här är det svårt att dra några tydliga slutsatser från intervjustudien eftersom det finns svar som pekar i olika riktningar. Någon respondent menar att det på sökandesidan alltid finns konsulter som är redo när arbetet med en ansökan är inlämnad och att de därför har möjlighet att besvara frågor och inkomma med vissa typer av kompletteringar relativt skyndsamt. En annan respondent, från domstolen, menar att det finns ett fåtal ombud som arbetar med den här typen av prövningar i Sverige och det därför kan bli hög arbetsbelastning också för dem, vilket leder till viss tidsutdräkt.

En faktor som nämndes av de flesta respondenterna var att kommuner är en central remissinstans, såväl i sin roll som tillsynsmyndighet som ur ett demokratiperspektiv.

Respondenterna menade att få kommuner har delegerat beslutsfattandet i frågor om den här typen av remisser och att det därför ofta krävs nämndbeslut för yttranden. Flertalet påpekade att nämnderna inte sammanträder över sommaren och att det därför kan uppstå tidsutdräkt som påverkar målets handläggningstid. För att utreda om kommuners begäran om anstånd påverkar handläggningstider i någon större utsträckning gjordes därför en närstudie av handlingarna i 90-percentilen och median-percentilen av såväl domstolsärenden som ärenden i MPD. Vid de flesta begäran om förlängd tid framgår det inte av rubriken på handlingen vem det är som begär förlängd tid, det går endast att avgöra om det är sökanden eller någon extern part som har begärt anstånd. Därför gjordes en djupare studie av alla begäran om anstånd från tredje part i de aktuella percentilerna, där vi jämförde handlingen i det sammanställda materialet med registerutdrag och dagboksblad, för att undersöka vem som hade begärt anstånd. I endast ett fåtal ärenden gick det att se att kommunala nämnder hade begärt anstånd över sommarmånaderna, och i inget fall hade det en avgörande inverkan på hur lång tid ett ärende som låg i 90-percentilen tog.

# Diskussion

I den här studien har vi på olika sätt undersökt tillståndsprocesser och vad det är i dessa som riskerar att ta lång tid. Till viss del har de förklaringsmodeller som erbjudits av respondenter i intervjustudien stämt överens med analysen av registerutdrag och dagboksblad, men till viss del har resultaten skilt sig åt. I det här avsnittet diskuterar vi resultaten från studien och hur de kan tolkas. Uppdraget för den här studien har varit att undersöka vad i en tillståndsprocess som tar tid, inte huruvida tiden det tar är rimlig eller ej. Men vi konstaterar att prövningar skiljer sig mycket åt i termer av omgivningspåverkan, utredningsbehov och hur många som berörs av verksamheten, vilket gör att det finns vissa naturliga förklaringar till att olika prövningar tar olika lång tid.

I diskussionen ligger fokus på att försöka förstå de ärenden som tar längst tid och vad som kännetecknar dem. För att göra det redovisas resultat också från de mer ”normala” ärendena för att ha ett jämförande material.

## Ansökans kvalitet

Den vanligast återkommande förklaringen i intervjuerna till varför vissa prövningar tar längre tid än andra hade att göra med ansökans kvalitet. Enligt respondenterna kan det röra sig om att ansökan medvetet inte var komplett, för att på så sätt i stället låta prövningsmyndigheten styra innehållet genom kompletteringsförelägganden, men också att sökanden inte har tagit in de synpunkter som inkommit under samrådsfasen. Det har inte varit möjligt att utifrån de metoder vi använt och det material vi har undersökt i studien utvärdera huruvida ansökningarna i de ärenden som har tagit särskilt lång tid har varit undermåliga. Däremot går det att konstatera att generellt går en stor andel av tiden i en process åt innan dess att ansökan anses komplett och ärendet kungörs och att den andelen är större för de ärenden som tar längst tid. Det kan ses som en indikation på att det har funnits kompletteringsbehov i ansökan.

I miljötillståndsutredningen nämns att verksamhetsutövare ibland pratar om "kompletteringsträsket",[13] något som också har dykt upp i intervjustudien. Såväl verksamhetsutövare som prövningsmyndigheter verkar vara överens om att det ibland sker många kompletteringar och att detta kan leda till tidsutdräkt. Däremot är de oense om nyttan och skälen till föreläggandena. Sökande-sidan upplever, enligt utredningen, att prövningsmyndigheterna i alltför hög grad är osjälvständiga i förhållande till remissmyndigheter och enbart skickar vidare deras förslag på kompletteringar, medan myndigheterna menar att komplexa ärenden kan komma att kräva många kompletteringar och att det är ett sätt att läka en mer bristfällig ansökan. Vidare hänvisar prövningsmyndigheten till såväl EU-rätten som svensk rättspraxis som föreskriver en aktiv processledning där kompletteringar krävs in i stället för att ansökan avvisas.[14] Denna ståndpunkt lyftes också i intervjustudien, att kompletteringsträsket inte nödvändigtvis var av ondo för sökanden, eftersom det kunde få en bristfällig ansökan att nå en nivå där den går att pröva. Den höga tröskeln för att avvisa ett ärende gör dock med stor sannolikhet att det blir fler ärenden som tar lång tid, eftersom det då blir aktuellt med fler kompletteringsföreläggganden och fler utredningar måste genomföras i stället för att ansökan avvisas direkt. Men som påtalats tidigare så kanske det ändå är det processekonomiskt rimligaste alternativet eftersom sökande annars måste komma in med en ny ansökan vid ett senare tillfälle och därmed starta upp en helt ny process.

Det genomgångna materialet visar att antalet kompletteringsföreläggganden kan påverka prövningstiden för ärenden som handläggs av miljöprövningsdelegationen i viss utsträckning. Det finns en skillnad i frekvensen av kompletteringsföreligganden i miljöprövningsdelegationerna mellan samtliga ärenden och den percentil av ärenden som tar längst tid. Bland samtliga ärenden är det i genomsnitt 1,8 (n=295) komplettringsföreläggganden per ärende. Genomsnittet bland den 10 procent längsta ärenden är 3,3 (n=42). Skillnaden är inte iögonfallande, men givet att handläggningen av just komplettringföreläggganden i relativt stor andel av fallen drar ut på tiden kan det tänkas vara en källa till tidsutdräkt. I kombination med resultaten

[13] SOU 2024:98, s 796.

[14] SOU 2024:98, s 796.

som visar att handläggningstiden hos myndigheten för kompletteringsförelägganden är en viktig faktor för tidsutdräkten i de långa ärendena så blir det intressant att det också sker fler förelägganden i dessa ärenden. Om det i dessa ärenden hade gått att förkorta tiden som myndigheten tog att besluta om föreläggandena så hade antagligen den totala tiden som ärendena tog också minskat markant.

Analysen visar att i de ärenden som har tagit längst tid hos miljöprövningsdelegationerna sticker kompletteringsförelägganden ut som en tidstjuv. I dessa ärenden har 17 procent av kompletteringsföreläggandena tagit över 100 dagar. Även om det framstår som att det fortfarande är en fråga om kompletteringar av ärendet och därmed en bristfällig ansökan som är grunden till att ärendet tar lång tid, så verkar det inte stämma att det generellt rör sig om utredningar som sökanden måste göra som drar ut på tiden. I stället verkar en stor del av tiden ligga hos prövningsmyndigheten, även om det skiljer sig åt mellan domstolarna och miljöprövningsdelegationerna. Figur 21, som visar hur lång tid av handläggningen som ligger hos de olika aktörerna, visar att över 50 procent av handläggningstiden ligger hos miljöprövningsdelegationen i de ärenden som tar längst tid. Det bör också tilläggas att varje kompletteringsföreläggande till sin natur leder till någon typ av aktivitet hos mottagaren, t ex en ny utredning som måste genomföras. Det är viktigt att beakta när antalet kompletteringsförelägganden ökar, eftersom det är mer än själva föreläggandet som påverkar totaltiden för ärendet. Detta syns också i materialet på så vis att andelen av handläggningstiden som ett ärende ligger hos sökanden ökar i de längsta ärendena, samtidigt som andelen hos tredje part minskar. En förändring som är tydligast för miljöprövningsdelegationerna (se figur 21).

Utöver tiden som ett ärende hanteras av olika parter i processen, så visar genomgången av ärenden att tiden som uppstår mellan två handlingar till viss del är säsongsberoende. Över sommarmånaderna och kring jul uppstår generellt en viss tidsutdräkt i såväl domstol som miljöprövningsdelegation. Detta är någonting som också uppkom i intervjuerna, att semestrar påverkar handläggningstiden. Någon respondent nämnde även att det ofta kommer in många ansökningar och kompletteringar i slutet av våren/början av sommaren, något som påverkar arbetsbelastningen hos myndigheten. Det verkar inte generellt vara något som

sticker ut i de långa ärendena, att extra mycket tid går vid semestrar, men däremot är det en fråga som alltid kommer påverka handläggningstiden och som har att göra med hur samhället fungerar, snarare än den rättsliga regleringen av handläggningen. Det är också en relativt förutsebar faktor när det gäller handläggningstider, eftersom semestrar och helgdagar är återkommande

## Resurser hos prövningsmyndigheten

Det har till viss del gått att urskilja en skillnad i tidsutdräkt och skälen till denna mellan de två olika prövningsinstanserna. Hos miljöprövningsdelegationerna verkar den andel av tiden som ett ärende hanteras av prövningsmyndigheten växa för de längsta ärendena, medan detta inte i samma utsträckning gäller för domstolarna. Intervjustudien ger inga direkta svar på varför de här skillnaderna uppstår, men det finns några faktorer som skulle kunna förklara dem. En sådan faktor är att de ärenden som prövas i domstol till sin natur är mer komplexa eftersom också vattenfrågan prövas. Det kan därför krävas både fler utredningar och det kan finnas fler sakägare och intressenter än vad det gör för de ärenden som prövas av miljöprövningsdelegationen. Detta skulle kunna förklara varför mycket av tidsåtgången uppstår utanför prövningsmyndigheten också i de längre ärendena i domstolarna. Utöver detta skulle en förklaring kunna kopplas till resurser. På miljöprövningsdelegationerna verkar det vara vanligt att antingen handläggarna eller ordföranden som fattar beslutet endast arbetar deltid med miljöprövningen, vilket gör det mer känsligt om arbetstoppar uppstår. En handläggare nämnde att hen endast hade 20 dagar per år avsatt för handläggning av prövningsärenden i sin tjänst, men att det inte i närheten räcker för det arbete som uppgiften innebär. På en annan miljöprövningsdelegation angav respondenten att ordföranden, som fattar besluten, endast arbetade 20 procent med detta, medan handläggarna arbetade 100 procent med prövning, samråd och beslut. Eftersom prövningsmyndigheterna inte kan styra inflödet löper eventuella toppar i inflöde av ansökningar större risk att leda till förseningar i arbetet om de som arbetar med frågorna inte gör det på heltid. Utöver detta rör det sig om komplexa ärenden som det tar tid att läsa in sig på, därför kan eventuella sjukskrivningar också leda till förseningar eftersom det inte nödvändigtvis går snabbt och lätt att ersätta en handläggare.

## Diskrepanser i resultaten

Det faktum att många av respondenternas bild av vad som bidrar till att ett ärende tar lång tid inte riktigt stämmer överens med den bild som den statistiska analysen visar är intressant att diskutera vidare och ger utrymme för fortsatta studier. Två förklaringar till tidsutdräkt som lyftes fram i intervjuerna var väntetiden hos kommunala nämnder och säsongsberoende naturvärdesinventeringar. Det finns dock lite i den statistiska analysen som indikerar att dessa två faktorer skulle ha någon avgörande betydelse i de ärenden som tar längst tid. En förklaringsmodell till varför upplevelsen av problemen skiljer sig mot dem som syns i materialet skulle kunna vara att de 10 procent av ärenden som tar längst tid är så pass udda att de inte passar för de mer vanliga förklaringsmodellerna. Det går absolut att tänka sig att nämndsammanträden och naturvärdesinventeringar är sådana faktorer som påverkar normala processer, men kanske inte på ett sätt som leder till att processen tar mycket längre tid än normalt. Om så är fallet så skulle visst förbättringsutrymme också kunna finnas bland normallånga ärenden, om alla utredningar var gjorda när ansökan skickades in och en bättre synkronisering kunde åstadkommas mellan prövningsmyndighetens handläggning av ärenden och kommunala nämnders sammanträden. Däremot verkar det inte vara så att dessa två faktorer kan hanteras för att “kapa topparna”, dvs få bort de ärenden som tar längst tid.

En kritik som har framförts mot dagens prövningssystem är att det är oförutsebart. Som sökande är det svårt att på förhand veta vad som krävs och hur lång tid processen kommer att ta. Vår undersökning indikerar att prövningstiderna över lag är relativt jämna, vilket tyder på att förutsebarheten i det avseendet är relativt hög. Ett problem är dock att det saknas tydliga indikationer på varför vissa ärenden tar längre tid än andra, utöver att tiden till ganska stor del ligger hos prövningsmyndigheten. Detta skulle kunna vara ett konkret förutsebarhetsproblem, eftersom en sökande inte kan förväntas ha insyn i hur prövningsmyndighetens arbetsbelastning ser ut vid varje given tidpunkt. En annan aspekt av förutsebarheten är vilka krav som ställs på ansökan. Som vi har diskuterat tidigare framstår det inte som att kompletteringsföreläggande generellt används i en alltför stor utsträckning och det verkar som att de flesta tjänstepersonerna i ett tidigt skede av en prövningsprocess

utifrån ansökans kvalitet kan avgöra om ärendet kommer ta längre eller kortare tid. Detta indikerar att det finns en viss förutsebarhet, men att sökande-sidan inte alltid uppfattar den på samma sätt som prövningsmyndigheten. Detta tyder på ett behov av en större tydlighet tidigt i processen, innan ansökan lämnas in för prövning, för att säkerställa att alla relevanta aspekter av verksamheten utreds på ett tillfredsställande vis.

# Slutord

I den här studien har handläggningstider för prövning av miljöfarlig verksamhet studerats, med fokus på vad i processerna som tar tid. Studien visar att en stor del av tiden i prövningsprocessen för de särskilt långa ärendena går åt fram till dess att ansökan anses vara så komplett att den kan ligga till grund för en prövning. Det framstår därmed också som att bilden som förmedlas i intervjuerna, att ansökans kvalitet är den viktigaste faktorn för hur snabbt ett ärende kommer att gå är relativt korrekt. Dock visar resultaten att det ibland uppstår situationer där ett ärende blir handläggs under en längre tid hos prövningsmyndigheten, framför allt hos miljöprövningsdelegationen, och att detta har en stor påverkan på tiden i de ärenden som har tagit längst tid att handlägga. Vad dessa handläggningstider beror på ligger utanför ramen för den här studien, men resultaten visar att det är viktigt att undersöka dessa situationer för att förstå vad som är de mest effektiva åtgärderna för att undvika den här typen av toppar. En förklaringsmodell är att det rör sig om arbetsbelastning och/eller sjukdom. I sådana fall framstår det inte som att problemen ligger i lagstiftningen, utan snarare i resurser hos prövningsmyndigheten. Det blir då en fråga om avvägningar i hur mycket resurser prövningsmyndigheten ska ges i förhållande till hur acceptabelt samhället anser att det är att ett fåtal prövningsärenden tar en längre tid än önskvärt.

I ljuset av att kompletteringsdelen av processen är den del där den mesta tidsutdräkten uppstår i de långa ärendena, och att respondenterna i den här studien var överens om att en bristfällig ansökan var den viktigaste indikatorn på hur lång tid ett ärende skulle ta,[15] så framstår det som att en nyckelfaktor för att motverka utdragna tillståndsprocesser är att säkerställa att samråden och arbetet fram till dess att ansökan lämnas in fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det är viktigt att alla frågor som kan vara av relevans för verksamhetens tillåtlighet kommer upp i ett tidigt skede och att sökanden hanterar dessa i sin ansökan. Det kan i det sammanhanget vara viktigt att prövningsmyndigheten, som är den myndighet som fattar beslut om

[15] Något som också tagits upp i tidigare studier, se; Nordiska ministerrådet (2023).

huruvida ansökan är komplett, blir involverad i ett tidigt skede i samrådet för att påverka ansökans utformning. I dagsläget ansvarar länsstyrelsen för det så kallade avgränsningssamrådet, där det avgörs vilka utredningar som krävs i ansökan, inga av beslutsfattarna i frågan på vare sig miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen är involverade i det här skedet av processen. Detta riskerar att skapa viss osäkerhet avseende vilka krav som ställs på ansökan. I studien har det framkommit att en del verksamhetsutövare lämnar in ofullständiga ansökningar för att i stället låta prövningsmyndigheten avgöra vilka utredningar som krävs. Detta är givetvis någonting som påverkar tiden själva prövningen tar. Oavsett hur omfattande denna praktik är, så skulle den med stor sannolikhet minska om prövningsmyndigheten redan vid avgränsningssamrådet hade informerat om vilka utredningar som krävs. Det bör noteras att det den 1 januari 2025 infördes en ändring i 6 kap. miljöbalken som innebär att länsstyrelsen alltid ska avge ett skriftligt utlåtande till verksamhetsutövaren avseende vad en miljökonsekvensbeskrivning behöver innehålla. Ändringen syftar till att tydliggöra utfallet av samrådet och förbättra förutsättningarna för den fortsatta tillståndsprocessen.[16] Då materialet som undersöks i studien föregår den här ändringen är det i dagsläget inte möjligt att avgöra hur bestämmelsen påverkar tidsåtgången i processerna.

Slutligen kan konstateras att eftersom det kan finnas lokal kunskap om till exempel förekomst av skyddade arter, som myndigheterna inte har är det också viktigt att sakägare och relevanta föreningar hörs i det här skedet av ansökan. En tidig processledning för att få upp kvaliteten på ansökningar framstår som den viktigaste faktorn för att kapa prövningstiderna. Alternativet verkar vara att skjuta till mer resurser till prövningsmyndigheterna, men vår bedömning är att det är både dyrare och mer osäkert.

[16] Prop. 2023/24: 152, s 72.

# Referenser

Dagens Nyheter (2021) ”LKAB får nej till Kirunagruvan – ”detta är Kafkaliknande””, https://www.dn.se/ekonomi/lkab-far-nej-till-kirunagruvan-detta-ar-kafkaliknande/ (publicerad 2021-10-12).

Kvale, S., Brinkmann, S. och Torhell, S.-E. (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun.* Tredje [reviderade] upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Marzi, G., Balzano, M., & Marchiori, D. (2024). K-Alpha Calculator–Krippendorff's Alpha Calculator: A user-friendly tool for computing Krippendorff's Alpha inter-rater reliability coefficient. MethodsX, 12, 102545.

Naturvårdsverket (2024), ”Samlad statistik om miljöprövning för 2023”.

Nordiska ministerrådet (2023), ”Nordic Environmental Permitting Processes”, rapport nr 2023:522.

Prop. 2023/24:152, ”Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning”.

SOU 2024:98, ”En ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess”.

SOU 2022:33, ”Om prövning och omprövning”.

Svenska Dagbladet (2021) ”Lär av cementkrisen och ändra processerna” https://www.svd.se/a/Xqd5Mn/lar-av-cementkrisen-och-andra-processerna (publicerad 2021-09-29).

# Bilaga 1 – Kodningsinstruktion

## Kodningsinstruktion för miljöprövningsärenden (MPD):

### Kategori 1 – Föreläggande om komplettering

- Alla handlingar som är **upprättade** och innehåller:
  - "begäran om komplettering"
  - "föreläggande om komplettering"
  - "komplettering behövs"
  - "komplettering av handlingar behövs"
- Gäller inte handlingar som hör till kategori 6 (se nedan).

### Kategori 2 – Beslut / Kungörelse av beslut

- Alla handlingar som är upprättade och innehåller:
  - "beslut om"
  - "kungörelse av beslut"

### Kategori 3 – Tjänsteanteckning

- Alla handlingar som innehåller:
  - "tjänsteanteckning"

### Kategori 4 – Anstånd (besked från myndighet)

- Alla handlingar som är **upprättade** och innehåller:
  - "anstånd"
  - eller "förlängd tid"

### Kategori 5 – Komplettering från sökande

- Alla handlingar som är **inkomna** och innehåller:
  - "komplettering"
  - "komplettering av handlingar"

    - "komplettering med"
    - "komplettering avseende"
    - eller både "bilaga" och "komplettering"
- Men **inte** om de också innehåller orden "begäran" eller "föreläggande"

**Kategori 6 – Begäran om anstånd (från sökande)**

- Alla **inkomna** handlingar som innehåller:
    - "begäran om anstånd"
    - "förlängd tid"
    - "anstånd"
- Men **inte** om de samtidigt innehåller "yttrande"

**Kategori 7 – Bemötande av yttrande**

- Alla inkomna handlingar som innehåller:
    - "bemötande av yttrande"

**Kategori 8 – Yttrande**

- Alla inkomna handlingar som innehåller:
    - "yttrande"
- Men **inte**:
    - Om det står "avstår från yttrande"
    - Eller om det är bemötanden (kategori 7)

**Kategori 9 – Övrigt anstånd**

- Alla inkomna handlingar som innehåller:
    - "anstånd" eller "begäran om förlängd tid"
- Men **inte** om de redan uppfyller kategori 3 eller 6

**Kategori 10 – Kungörelse / underrättelse / delgivning**

- Handlingar som har “kungörelse” i rubriken

**Kategori 11 - Begäran om yttrande**

- Handlingar som är upprättade och innehåller ”begäran om yttrande”, ”fråga om komplettering behövs” eller ”fråga om komplettering av handlingar behövs” i rubriken

**Kategori 12 - Förfrågan om ärendet**

- Handlingar som innehåller rubrik “förfrågan om ärendet”

## Kodning för domstolshandlingar (1–10):

**Kategori 1 - Föreläggande**

- Handlingar som innehåller:
  - "föreläggande"

**Kategori 2 - DOM / DELDOM**

- Handlingar som innehåller:
  - "DOM" eller "DELDOM" som självständiga ord (match via \bdom\b eller \bdeldom\b)
  - Även om det samtidigt står "kungörelse"

**Kategori 3 - Beslut om anstånd**

- Handlingar som innehåller:
  - "beslut" och "anstånd"
  - eller "beslut" och "förlängd tid"
  - eller ordet "beviljat"

**Kategori 4 - Tjänsteanteckning**

- Alla handlingar som innehåller ordet "tjänsteanteckning"

**Kategori 5 - Komplettering från sökande**

- Handlingar som innehåller:
  - "komplettering" och "sökande"
- Men inte om de även innehåller "föreläggande" (då är det kategori 1)

**Kategori 6 - Begäran om anstånd från sökande**

- Handlingar som innehåller:
  - "anstånd" eller "begäran om förlängd tid"
  - och "sökande"
- Inte om de innehåller "yttrande"

**Kategori 7 - Yttrande från sökande / ombud**

- Handlingar som innehåller:
- "yttrande" och "sökande"
  - eller "sökande gm ombud" / "sökande genom ombud"
  - eller "yttrande" och "ombud"
  - eller "yttrande" och "sök" (förkortning) – *om inte annan kategori redan matchat*

**Kategori 8 - Yttrande från övriga**

- Handlingar som innehåller:
  - "yttrande" + myndighetsnamn (t.ex. "Länsstyrelsen", "Trafikverket", "Region")
  - eller "yttrande" och personnamn (två ord med stor bokstav, t.ex. "Anna Andersson")
  - eller "yttrande" och "exp. sök/ombud", "exp. till sökombud", etc.
- Men inte om de redan matchats till kategori 7

**Kategori 9 - Övrigt anstånd**

- Handlingar som innehåller:
  - "anstånd" eller "begäran om förlängd tid"
- Men inte om de redan är kodade som kategori 3 eller 6

**Kategori 10 - Kungörelse (övrig)**

- Handlingar som innehåller:
  - "kungörelse"
- Men inte om de redan är kodade som kategori 2

**Kategori 11 - Begäran om yttrande**

- Handlingar som är upprättade och innehåller:
  - ”begäran om yttrande”,
  - ”fråga om komplettering behövs”,
  - "yttrande senaste" eller
  - ”fråga om komplettering av handlingar behövs” i rubriken

**Kategori 12 - Förfrågan om ärendet**

- Handlingar som innehåller rubrik:
  - ”förfrågan om ärendet”

# Bilaga 2 – Intervjuguide

### Länsstyrelse

- Vad är din roll på länsstyrelsen och i tillståndsprocesserna?
- Hur arbetar ni på länsstyrelsen med processer, är det en handläggare som följer ett ärende från start till mål eller delar ni upp det på andra sätt? Hur många tillståndsärenden hanterar ni per år?
- I din uppfattning, vad är det som påverkar om en process tar längre tid än era målsättningar och hur vanligt är det att det sker?
- Kan ni förutse om det kommer att hända i ett ärende?
- Uppfattar du att de faktorer som påverkar tiden är sådana som ligger inom myndighetens kontroll?
- Vad påverkar mängden av handlingar i en process och uppfattar du att det påverkar tiden för ärendet?
- Hur arbetar ni med kompletteringar, utreder ni själva vad som behöver kompletteras, är det remissinstanser som påverkar det eller hur går processen till vid kompletteringar?
- Om jag visar några av våra resultat, tycker du att de stämmer överens med din bild av hur det ser ut?

### Mark- och miljödomstol

- Vad är din roll i en tillståndsprocesser?
- Hur ser arbetet med en tillståndsprocess från start till mål ut hos er, när blir ni involverade? Hur många tillståndsärenden hanterar ni per år?
- Hur arbetar ni med kompletteringar, utreder ni själva vad som behöver kompletteras, är det remissinstanser som påverkar det eller hur går processen till vid kompletteringar?
- I din uppfattning, vad är det som påverkar om en process tar längre tid än era målsättningar och hur vanligt är det att det sker?
- Kan ni förutse om det kommer att hända i ett ärende?

- Uppfattar du att de faktorer som påverkar tiden är sådana som ligger inom domstolens kontroll?
- Vad påverkar mängden av handlingar i en process och uppfattar du att det påverkar tiden för ärendet?
- Om jag visar några av våra resultat, tycker du att de stämmer överens med din bild av hur det ser ut?