



Regeringskansliet Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om Översyn av systemet för avgifter för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken

Er beteckning: M2020/02050, M2022/00679

Sammanfattning

Länsstyrelsen Östergötland instämmer i stort med Naturvårdsverkets och Statskontorets analys och förslag och delar uppfattningen om att en uppdelning av avgifter för tillsyn och prövning skapar en tydlighet av vad avgifterna var för sig avser.

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker förslaget att en engångsavgift införs i samband med helprövning av nya verksamheter vid miljöprövningsdelegationerna.

De register och data som länsstyrelserna är tvungna att fortsättningsvis hålla och underhålla ska finansieras. Behovet av att administrera data över beslutade tillstånd, tillståndspliktiga verksamheter och säkerheter där kommunerna har tagit över tillsynen kvarstår.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att de lägsta tillsynsavgifterna höjs och att föreslagna nya avgifter införs för att bättre täcka de kostnader som länsstyrelsen har för handläggning av ärenden. För vissa branscher, till exempel djurhållarna ökar avgifterna kraftigt. Om de höjda avgifterna införs bör det ske stegvis under en längre period. De förslag som ges i författningstexten kan innebära att administrationen i vissa fall enbart omfördelas inom länsstyrelsen och i vissa fall skulle det kunna ge vissa administrativa fördelar. Samtidigt så innebär förslaget om att bedöma avgiftens skälighet som införs för prövning av miljöfarlig verksamhet en ökad administration.

Länsstyrelsen Östergötland välkomnar möjligheten att kunna ta ut timavgift för extraordinär händelsestyrd tillsyn.

Länsstyrelsen Östergötland föreslår att avgifter ska kunna tas ut med hjälp av exempelvis en e-tjänst för att underlätta den administrativa bördan på myndigheten.

Vi anser att författningstexten i förslaget i de flesta fall är tydligare jämfört med nuvarande lagstiftning. Vi ser dock fortfarande behov av

vissa förtydligande. Det gäller bland annat förtydligande om hur avgiften i vissa fall i praktiken ska beräknas samt möjligheten att avvisa en ansökan om avgiften inte betalas. Länsstyrelsen anser även att det är bra med en översyn av FAPT avseende markavvattning.

Förslaget om att avgifterna ska betalas i efterhand av verksamhetsutövaren har ingen större betydelse för länsstyrelserna. Om avgifterna ska betalas året efter tillsynsåret bör man beakta att staten inte kommer att få in några årsavgifter det år denna ändring genomförs.

Länsstyrelsen Östergötland välkomnar nya vägledningar från Naturvårdsverket om avgifterna om de föreslagna förändringarna av avgiftskonstruktionen tas fram.

Länsstyrelsen Östergötland bedömer att systemet för avgifter bör synkroniseras med vad som framkommer i den parallella utredningen om prövning och omprövning (SOU 2022:33).

Naturvårdsverkets skrivelse ”Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken”

2. Principer för att ta ut avgifter

Länsstyrelsen Östergötland bedömer att de föreslagna förändringarna för avgifter för prövning av miljöfarliga verksamheter och miljötillsyn i stort svarar mot en tydlig motprestation från det allmänna.

Principen om att avgifter som huvudregel bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål bedömer länsstyrelsen inte kommer att uppnås med de förslag Naturvårdsverket presenterat. Framför allt menar vi att arbetsinsatserna för prövning av ändringstillstånd samt prövning av verksamheter med många verksamhetskoder kommer att få lägre kostnadstäckning då arbetsinsatsen i dessa ärenden ofta är omfattande. Dessutom kommer kostnadstäckningen för samråd att bli noll om det blir så att den arbetsuppgiften ska ligga utanför avgiftssystemet. Med tanke på länsstyrelsernas omfattande tvärsektoriella arbete i samband med samråd och de tankegångar som presenteras i SOU 2022:33 ”Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen” om att utöka länsstyrelsernas insatser vid samråd förefaller det ologiskt att utesluta samråd ur avgiftssystemet. Länsstyrelsen menar att samråden är en viktig del i processen att få fram såväl faktaunderlag som motstående intressen för en effektiv prövning.

Länsstyrelsen menar att den föreslagna prövningen av avgiften för tillstånd (m.m.) i varje enskilt ärende förefaller onödig och

motsägelsefull i förhållande till principen att avgiften bör vara lättbegriplig och förutsägbar.

5.1 Miljöfarlig verksamhet

5.1.1 Avgift för tillsyn och provning separeras

Länsstyrelsen Östergötland delar uppfattningen om att en uppdelning av avgifter för tillsyn och provning skapar en tydlighet av vad avgifterna var för sig avser. Redan i dagens förordning är avgifterna separerade men det är inte helt enkelt uttryckt och debiteringen sker gemensamt som en summa för de verksamheter som har länsstyrelsen som tillsynsmyndighet.

Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverkets förslag med en engångsavgift för provningen och en årlig tillsynsavgift för länsstyrelsens tillsynsobjekt, är tydligast och mest transparent för verksamhetsutövaren.

5.1.2 Ansökningsavgifter för provning ersätter dagens årliga avgifter

Ansökningsavgifter har liksom årliga avgifter för- och nackdelar. De svarar mot en tydlig motprestation och är förutsägbara. Ansökningsavgifter minskar dock verksamhetsutövarnas intresse för att uppdatera sina tillstånd och kan upplevas som att det pressar tillsynsmyndigheterna att acceptera ändringar som kanske är tillståndspliktiga via anmälningar för att verksamhetsutövarna vill slippa en avgift för provning. Eftersom avgiften för provning kommer att sammanfalla i tid med kostnaden för att ta fram en ansökan kan sökanden få ekonomiska problem som riskerar att påverka kvaliteten på ansökningshandlingarna negativt och i än högre grad än idag leda till behov av tidsödande kompletteringar. Förfarandet med ansökningsavgifter medför nya risker för att utfärdade tillstånd blir en handelsvara som kan säljas och köpas då de redan är betalade.

Förslaget innehåller en ansökningsavgift för begreppet ”grundtillstånd”. Länsstyrelsen vill framhålla att det begreppet inte finns i miljöbalken och därför behöver definieras tydligt om det ska ligga till grund för avgift.

Länsstyrelsen anser att taket för ansökningsavgifter om 130 procent av den högsta avgiften i en verksamhetsgrupp är för lågt vid så omfattande provningar som det blir när verksamheten träffas av ansökningsavgifter för flera olika verksamhetskoder i miljöprovningsförordningen. Inte sällan innefattar sådana provningar även industriutsläppsverksamheter

med BAT-slutsatser att ta hänsyn till. Principen att inte betala full ansökningsavgift för alla verksamhetskoder är dock rimlig.

Naturvårdsverket föreslår att avgiftens skälighet i det enskilda fallet ska prövas i samband med att prövningsmyndigheten avslutar ärendet utan att ange något närmare syfte. Länsstyrelsen menar att en sådan prövning motverkar syftet att avgiften ska vara förutsägbar. Det medför vidare ett antal praktiska problem att ompröva avgiftens storlek när ärendet avslutas då betalningen av en ansökningsavgift förutses ska ske innan handläggningen påbörjas. Länsstyrelsen vill framhålla att en sådan prövning också skulle medföra ett inte oväsentligt merarbete då en eventuell justering av ansökningsavgiften både ska avgöras och motiveras. För att inte lämna utrymme för godtyckliga bedömningar behövs i så fall tydlig vägledning av vad det är som ska prövas och vilka justeringar som bör ske.

5.1.3 Ansökningsavgiften för prövning kompletteras med en tilläggsavgift för uppskjutna villkor i mål och ärenden

Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets bedömning att en tilläggsavgift om 25 procent av grundavgiften för uppskjutna frågor är rimlig.

5.1.6 Nya och höjda årliga tillsynsavgifter

Länsstyrelsen Östergötland anser att en indexhöjning av avgifter utifrån SCB:s index för statens kostnad är en bra lösning. Det är även positivt att lägsta nivån för tillsynsavgiften höjs.

Vi har inte funnit några uppgifter för hur de register och data som länsstyrelserna är tvungna att fortsättningsvis hålla och underhålla ska finansieras. Behovet kvarstår dock att administrera data över beslutade tillstånd, tillståndspliktiga verksamheter och säkerheter där kommunerna har tagit över tillsynen.

För djurhållarna är avgiften idag orimligt låg och motsvarar inte kostnadstäckning för myndigheternas arbete. Den föreslagna tillsynsavgiften är mer rimlig, men höjningen kan i praktiken dock upplevas som problematisk för den enskilde. Den årliga tillsynsavgiften för koden 1.10-i höjs från 4 500 kr till 16 000 kr inklusive IED-tillägg och för 1.11 från 4 500 kr till 8 000 kr per år. Till det kommer tillståndsavgifterna, vilket totalt ger en stor kostnadsökning. Det ekonomiska och geopolitiska läget och med nationella mål om bland annat ökad livsmedelsproduktion i livsmedelsstrategin finns ett visst mått av motstående intressen som bör belysas. Om avgifter höjs bör det ske under en längre övergångsperiod.

5.1.7 Timavgift utgår vid extraordinär tillsyn och tillsyn av anläggningsarbeten som utförs med stöd av ett igångsättningsmedgivande

Länsstyrelsen Östergötland är positiv till förslaget och tycker att det är bra att det i lagstiftningen specificeras vilka fall som ska ge extra tillsynsavgift. Förelägganden som inte följs, villkorsöverträdelser och misskötsel på andra sätt passar för den här sortens extraavgift. Avgiften ger ett incitament för verksamhetsutövaren att vara noggrann med sin egenkontroll och med att vidta åtgärder efter föreläggande.

I den andan anser vi att timavgiften ska beslutas och debiteras så snart det går efter att en extraordinär händelse har skett, och inte som förslaget, vid årets slut eller året efter. Vidare anser vi att beaktandet om att eventuellt efterskänka den sammanräknade timavgiften, till följd av tillsynsnivån i övrigt under året, starkt motverkar tanken om förutsebarhet. Verksamhetsutövaren kan alltså inte veta om hen får en extra avgift eller inte förrän i slutet av året eller året efter att händelsen har ägt rum. Det är positivt att Naturvårdsverket åtar sig att vägleda i frågan.

Vi är tveksamma om driftstörning och olycka bör ingå i den extraordinära tillsynen som genererar en extra avgift. Risken är underrapportering vilket kan få negativa konsekvenser för miljön eller människors hälsa. Vissa typer av driftstörningar ingår på sätt och vis i verksamheten, exempelvis bräddningar från avloppsreningsverk. Driftstörningen eller olyckan kan bero på annat än bristande egenkontroll eller misskötsel.

5.1.8 En ny tilläggsavgift för tillsyn av industriutsläppsverksamhet införs

Länsstyrelsen Östergötland saknar en koppling mellan avgiftssystemet i FAPT och riskbedömningen i IED (industriutsläppsdirektivet) för de verksamheter som omfattas av direktivet. Förslaget är att införa en tilläggsavgift för de verksamheter som omfattas av direktivet. I IED är tillsynsmyndigheten skyldig att göra en riskbedömning av varje enskild verksamhet och utifrån den avgöra ett tillsynsintervall för tillsynsbesök. Intervallet för tillsynsbesök kan vara upp till vart tredje år för verksamheter med låg risk. Så vitt Länsstyrelsen tolkar Naturvårdsverkets förslag finns ingen justering av tillsynsavgift utifrån den enskilda riskbedömningen av IED-anläggningen. Det finns en risk att riskbedömningen görs i förhållande till avgiften (eftersom Länsstyrelsen är skyldig att prestera tillsyn motsvarande avgiften) och inte utifrån den faktiska risken. Det blir då avgiften som styr tillsynen istället för tvärtom. Den föreslagna avgiften för 1.10-i, fjäderfä och svin, bedömer Länsstyrelsen som något högre än tillsynsbehovet.

5.1.9 Antalet timmar tillsyn framgår av FAPT

Länsstyrelsen Östergötland anser inte att antalet tillsynstimmar ska vara utskrivna i bilagan till FAPT. De utskrivna timmarna ska representera en genomsnittlig motprestation från tillsynsmyndigheten till avgiftskollektivet. Om timangivelser står med i bilagan till FAPT kan en verksamhetsutövare lätt tolka det som att en handläggare ska vara ute på plats för tillsyn de antalet timmar som är angivet, vilket inte är syftet. Detta skickar istället fel signaler till verksamhetsutövarna. Antal timmar i FAPT:en är inte tänkta att ställa krav på länsstyrelserna om en årlig motprestation och bör därför inte vara med i lagstiftningen.

5.1.10 Tillsynsavgifterna betalas i efterhand

Förslaget om att avgifterna ska betalas i efterhand av verksamhetsutövaren har ingen större betydelse för Länsstyrelsen. Man bör dock beakta att staten inte kommer att få in några årsavgifter till statskassan det år denna ändring genomförs.

5.1.11 En ny jämningsregel vid samprovning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet införs

Länsstyrelsen anser att jämningsregeln högsta avgiften tas ut med full avgift och den lägre tas ut till 50 procent av avgiften är rimlig. Tydlig vägledning för hur detta ska göras är dock nödvändigt innan det införs.

5.2 Vattenverksamhet – utom markavvattning

I grunden tillstyrker Länsstyrelsen Naturvårdsverkets förslag angående ändringarna av avgifterna då avgifterna ska spegla omfattningen av arbetet. Länsstyrelsen vill dock lämna brasklappen att full kostnadstäckning för tillsynen troligen inte kommer att bli möjlig för vattenverksamhet, då samma typ av ärende har en bredd av komplexitet vilket gör att de kommer att ta olika lång tid beroende på specifika fall. Länsstyrelsen tillstyrker även förslaget med att avgifterna ska följa marknaden.

5.2.1 Avgifterna för provning av vattenverksamhet höjs

Länsstyrelsen tillstyrker Naturvårdsverkets förslag om att grundavgiften för tillståndsprövning av vattenverksamhet och lagligförklaring höjs till 20 000 - 700 000 kronor. Vi anser även att nivån för högsta sammanlagda avgift för grund- och tilläggsavgift ska höjas till 250 000 kronor

Utrivningar av vattenverksamheter kan ha olika komplexitet - allt från ett vattenuttag till en stor dammanläggning. Länsstyrelsen vill understryka att utrivningar kan vara bra att hålla i en lägre avgift nivå då

det oftast är åtgärder vi vill ska gå lätt att genomföra. Se även argument om utrivningar under markavvattning.

5.2.2 Avgifterna för tillsyn och anmälan för vattenverksamheter höjs

Avgiften för tillsyn höjs

Länsstyrelsen tillstyrker naturvårdsverkets förslag om höjd avgift för en handläggningstimme i tillsynen.

Avgiften för anmälan om vattenverksamhet höjs

Länsstyrelsen Östergötland ställer sig tveksam till den kraftigt höjda anmälningsavgiften av vattenverksamhet. Vi ser risker i att en kraftig höjning av avgiften kommer att generera negativ påverkad eller förstörd naturmiljö och mer arbete på grund av fler inkommande klagomålsärenden.

Länsstyrelsen håller med i havs- och vattenmyndighetens resonemang att vi aldrig kommer att få helkostnadstäckning på anmälningsärendenas nedlagda tid. Länsstyrelsen ser risken att fler kommer att använda sig av undantaget om avgiften höjs för mycket för fort. Länsstyrelsens förslag är därför att höja avgiften stegvis.

5.3 Vattenverksamhet som avser markavvattning

5.3.1 och 5.3.2 och 5.3.3 Markavvattning

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker Naturvårdsverket förslag om utökning för att även kunna ta ut avgift för vallar och ytor samt avgift för dispensprovningen.

5.3.4 Lägre avgift för markavvattning vars miljöpåverkan är utan betydelse

Angående förslaget att markavvattning utan betydande miljöpåverkan ska ha en lägre avgift anser vi inte som nödvändig. Länsstyrelsen befarar att detta förslag kan komma att skapa fler olikheter från övrig vattenverksamhets avgifter och enligt rättviseaspekten borde då även de övriga verksamheters avgifter delas in i betydande och icke betydande

5.3.5 Särskild reglering av avgift för provning av bland annat utrivning av markavvattningsanläggning

Vi ser en risk att låga markavvattningsavgifter kan orsaka orättvisor då andra utrivningar av vattenverksamheter, enligt förslaget, ska ligga på en grundavgift på 20 000 kronor. Speciellt med tanke på att dessa utrivningar även innefattar till exempel utrivning av tillståndsgivet

vattenuttag som borde anses vara en "lika lätt" åtgärd. Länsstyrelsen ser dock att en nedläggning av markavvattningsföretag är en mer administrativ åtgärd. Dessa borde då kunna ha en lägre avgift då det inte involverar en fysisk åtgärd då markavvattningsföretaget upphör och dikena återgår till markägarnas ansvar.

5.4 Viss övrig verksamhet

5.4.1 Nya och ändrade prövningsavgifter samt nedsättning

Länsstyrelsen ställer sig positiv till införande av följande avgifter:

- nya avgifter för prövning av ansökan om upphävande av beslut om naturreservat, kulturresevat eller naturminne
- ny avgift för prövning av ansökan om upphävande av strandskydd
- ny avgift vid samprövning av strandskyddsdispens med anmälningspliktig vattenverksamhet
- ny avgift för tillståndsprövning Natura 2000.

Storleksordningen på dessa avgifter har Länsstyrelsen inga åsikter om.

När det kommer till ny avgift för prövning av ansökan om artskyddsdispens anser Länsstyrelsen att avgiften är något för hög för sådant som gynnar artbevarandet (forskning och utbildning) här kan Länsstyrelsen Östergötland komma att vilja sänka eller eftersänka avgiften. I gränslandet ligger exploateringsärenden där Länsstyrelsen kräver inventering, det ger kunskap om arten men har ju ändå en koppling till exploatering. För strikt exploatering, till exempel flytt av orkidéer, finner vi det skäligt. I övrigt har Länsstyrelsen få beslut där det kan bli aktuellt.

Ny bestämmelse om nedsättning av avgift vid prövning av flera olika dispenser/upphävanden/tillstånd enligt 7 eller 12 kap. miljöbalken ser länsstyrelsen också positivt på.

5.4.2 Vissa befintliga avgifter höjs

Länsstyrelsen anser att föreslagna höjningar av avgiften för vissa dispenser från föreskrifter i skyddade områden samt strandskyddsdispens bättre återspeglar resursåtgången.

Det är också viktigt att relativt små avgifter som berör övrig verksamhet kan tas ut med hjälp av exempelvis en e-tjänst för att underlätta den administrativa bördan på myndigheten.

5.5 Övriga förändringar

Framtida justering av avgiftsnivåerna

Länsstyrelsen Östergötland anser att det inte är nödvändigt med årliga översyner av avgiftsnivåerna såsom Statskontoret föreslår. Om avgifterna och beräknad kostnad för en timmes tillsyn i stället räknas upp med SCB:s index kan översyn ske med betydligt längre intervall. Den form för översyn som Statskontoret och Naturvårdsverket föreslår förefaller vara ett onödigt resurskrävande system.

7. Reflektioner och medskick

7.3 Återföring av medel

Länsstyrelsen Östergötland håller med om att en transparent återkoppling av avgifterna för tillsyn och prövning bidrar till att de avgiftsskyldiga får ett ökat förtroende för systemet. Länsstyrelsen anser att det på sikt bör ändras så att dispositionsrätten för miljöprövning och miljöskyddstillsyn är direkt kopplad till avgiftsuttaget, på samma sätt som dammsäkerhet. Detta skulle ge ytterligare ökad tydlighet och transparens för avgift och motprestation.

7.6 Eventuell framtida utredning om årliga avgifter för vattenkraft

Gällande tillsynsavgifter för vattenkraft är det rimligt att undersöka vidare, då vi redan tar ut årsavgift för dammsäkerhetsklassade verksamheter och därmed bör även de icke dammsäkerhetsklassade elproducerande dammarna ha en avgift. Speciellt då vi kommer att behöva bedriva tillsyn på egenkontrollen och uppföljning av de nya moderna miljövillkoren.

Länsstyrelsen ser även behov av att utreda andra vattenverksamhet så som tillståndsprövade vattenuttag samt hamnar för årsavgifter.

8. Åtaganden

8.1 Ny vägledning till FAPT

Länsstyrelsen Östergötland anser att de två åtaganden som Naturvårdsverket gör, om att dels ta bort de allmänna råden, dels ta fram ny vägledning om nedsättning av avgift, är nödvändiga om de föreslagna förändringarna av avgiftskonstruktionen för miljöfarlig verksamhet genomförs.

8.2 Utredda lämpligheten att införa avgift för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Länsstyrelsen välkomnar förslaget att utreda lämpligheten införa avgift för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Allmänna synpunkter

Miljöavgifter

Länsstyrelserna debiterar verksamheternas årsavgifter via handläggarsstödet NikITa där beräkningar av avgiften görs automatiskt för anläggningarna. För att NikITa ska kunna vara fortsatt hjälp med detta så får det inte finnas några tveksamheter kring hur års- eller timavgifterna ska beräknas. Det är även viktigt att det finns en tydlighet från början då man inte kan räkna med mindre än ett halvår för att införa förändringar i beräkningsmodellerna i NikITa.

Vattenskyddsområden

Länsstyrelsen konstaterar att det, så vitt förstås, inte finns några avgifter för inrättande av vattenskyddsområde, eller handläggningen av tillståndsansökningar inom vattenskyddsområden.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Ann Holmlid med miljöskyddshandläggare Elisabeth Persson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Jenny Gyllensvaan, Sofie Palmquist, Weronica Klasson och Marina Verbova medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.