



Avgiftsgruppens synpunkter SOU 2024:98

Inledningsvis sammanfattas här nedanför Länsstyrelsens huvudsakliga inställning i fråga om avgifter. Betänkandets förslag om avgifter återfinns framförallt i avsnitt 14.18.4.

Därefter kommenteras noteringar gällande avgifter som påträffas i olika delar av betänkandet. Dessa kommentarer utgör en del av motiveringen till Länsstyrelsens inställning i flera frågor kopplat till avgifter.

Sammanfattning av Länsstyrelsens inställning

- Länsstyrelsen instämmer med att det finns behov av fortsatt utredning av finansiering och avgiftsnivåer. Vi tillstyrker att en utredning utgår från Statskontorets och Naturvårdsverkets redovisningar av regeringsuppdraget 2020–2022, i enlighet med betänkandets förslag i kapitel 14.18.4. Länsstyrelsen erinrar om att merparten av de synpunkter som länsstyrelserna lämnade i samband med remissförfarandet 2022 fortfarande är aktuella, trots delvis ändrade förutsättningar.
- Länsstyrelsen anser att en förutsättning för de övergripande ändringar som föreslås i utredningen är att den myndighet som ansvarar för miljöprovningen ska ha möjlighet att disponera intäkter från sina avgifter, så kallad specialdestination. Samma princip ska även gälla för länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken. Intäkterna från avgifter behöver fördelas till alla myndigheter som förväntas bidra med arbetsinsatser i provning och tillsyn, inklusive det arbete med omprovning som förväntas hamna på tillsynsmyndigheterna.
- Länsstyrelsen motsätter sig förslaget att möjligheten att begära ersättning för rättegångskostnader i miljöprovningar som gäller vattenverksamheter tas bort. Åtminstone till dess att det finns en ny finansieringslösning som säkerställer att

2025-04-15

länsstyrelsen tilldelas resurser som möjliggör vårt deltagande i prövningar av vattenverksamheter. De ekonomiska konsekvenserna av att länsstyrelsen inte längre kan begära ersättning för rättegångskostnader är kraftigt underskattade.

- Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om att den som överklagar ett beslut ska stå för kostnaderna för överprövningen.
- Länsstyrelsen bedömer att den startkostnad för omställning mellan två olika system för miljöprövning, som redovisas i utredningen sannolikt är en underskattning. Att bygga upp en helt ny myndighet kommer vara dyrt sett till rekrytering, upphandling med mera, och därtill kommer den tillfälliga effektivitetsdipp som blir i skarven mellan två olika myndigheter och två olika system.

Kapitel 14.18.4 Utredning behövs

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer med att det finns behov av fortsatt utredning av finansiering och avgiftsnivåer. Vi tillstyrker att en utredning utgår från Statskontorets och Naturvårdsverkets redovisningar av regeringsuppdraget 2020–2022, i enlighet med betänkandets förslag i kapitel 14.18.4. Länsstyrelsen erinrar om att merparten av de synpunkter som länsstyrelserna lämnade i samband med remissförfarandet 2022 fortfarande är aktuella, trots delvis ändrade förutsättningar. Ytterligare synpunkter som också behöver beaktas beskrivs nedan.

Motivering till Länsstyrelsens inställning, samt kommentarer till förslaget i avsnitt 14.18.4

Länsstyrelsen instämmer i skälen som framförs i betänkandet för att en utredning är nödvändig; en ny indelning av verksamheter än den nuvarande, förslaget på en ny prövningsorganisation samt behovet att bättre täcka kostnaderna för prövning respektive tillsyn.

Länsstyrelsen instämmer i att avgiftsuttaget bör vara detsamma oavsett om det är fråga om en vattenverksamhet eller annan miljöpåverkande verksamhet, men variera beroende på verksamhetstypens storlek och komplexitet.

2025-04-15

Länsstyrelsen instämmer i slutsatsen att det finns ett behov av att generellt höja avgifterna på grund av låg kostnadstäckning. Ansökningsavgifterna för tillstånd bör beräknas utifrån prövningsmyndighetens genomsnittskostnad. Samma princip måste också gälla för tillsynsavgifterna.

Länsstyrelserna anser att det är mycket viktigt att en fortsatt utredning om finansiering och avgiftsnivåer även omfattar avgifterna för tillsyn enligt miljöbalken. Nuvarande system och nivåer i förordningen om avgifter är inte tillräckliga utifrån dagens behov. Störst diskrepans mellan tillsynsbehov och resurser för genomförande av tillsyn föreligger inom vattenverksamhet, men diskrepansen är stor även inom miljöskyddet.

Oberoende av vad som händer i miljötillståndsutredningen så finns det ändå ett behov att se över helheten i förordningen avseende avgiftens generella nivå, samt hur avgifterna nu är satta för olika branscher och sakområden. För vissa branscher finns det behov av mer kvalificerad tillsyn som kräver fler tillsyntimmar än vad nuvarande förordning anger, och basen till beräkningarna i avgiftsnivåerna är enligt länsstyrelsen för låg. Möjligheten att ta ut extra timavgift behöver också ses över.

Slutligen anser Länsstyrelsen att det är en brist i dagens regelverk kring avgifter att avgiftsnivån kan variera stort för liknande anläggningar, beroende på ifall de har kommunal eller statlig tillsyn. Länsstyrelsen konstaterar att om ett statligt tillsynsansvar överläts till en kommun, bör det vara samma avgifter som gäller för den enskilda verksamhetsutövaren oavsett ifall tillsynen är överläten eller inte.

Avsnitt 11.3.4 Otillräckliga resurser

Länsstyrelsen instämmer i den analys som görs i betänkandet i avsnitt 11.3.4 av hur bristen på resurser påverkar handläggningstider och möjligheten att behålla kompetens.

Vi instämmer också i vikten av att det skapas en långsiktighet i finansieringen av både prövning och tillsyn.

Såväl länsstyrelserna som kommuner kommer att behöva lägga resurser på miljöprövning även med det föreslagna systemet, och de resurserna måste kunna finansieras på något sätt. I betänkandet lyfts i 11.3.4 på sidan 974 att resursbristen på myndigheterna redan

2025-04-15

idag medför ett lägre deltagande i prövningen än vad som hade behövts, och det nämns också att särskilt kommunernas deltagande är lågt p.g.a. att de inte kan ta ut avgifter för prövningen. Kommunerna sitter på lokalkännedomen och deras deltagande är därför viktigt. En möjlighet att ge prövningsriktade resurser till myndigheter som endast kommer vara remissinstanser i prövningen är viktigt för att upprätthålla en hög kvalitet och effektivitet i miljöprövningen.

Länsstyrelsernas kostnader för medverkan i tillståndsprövning i domstol har ökat 2018–2023. Detta motiverar att även tillsynssidan behöver ökade resurser varför även det systemet måste ses över och avgifter för remissinstansernas deltagande i prövning införs.

Kapitel 13.1.1 När är det lämpligt att en statlig myndighet får disponera avgiftsintäkter direkt?

Länsstyrelsens bedömning är att specialdestination av avgifterna till prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter skulle skapa förutsättningar för att verksamheten kan bedrivas och utvecklas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Länsstyrelsen anser att riktlinjerna som riksdagen har fastställt (sid 1015) för specialdestination av belastande avgifter kan uppfyllas både för kommande prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter och för nuvarande system med prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter. Vikten av en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas genom till exempel styrning av myndigheternas uppdrag via regleringsbrev samt genom uppföljning. Det bör vara möjligt att myndigheternas administrativa system gör det möjligt att följa upp kostnaderna.

Avsnitt 13.2.2 Hur finansieras miljöprövningsarbetet på de statliga myndigheterna? - Länsstyrelserna

Länsstyrelsen håller med om beskrivningen att nuvarande system för fördelning av anslag till miljöprövning och tillsyn är trubbigt, och inte speglar variationen i ärendemängd. Nuvarande finansiering täcker inte ökade behov på grund av grön omställning, mer komplicerade prövningar, gamla tillstånd som behöver omprövas, digitalisering med mera.

2025-04-15

Avsnitt 13.3.1 Hur ser resursutvecklingen ut i relation till antalet ärenden och mål

Länsstyrelsen instämmer i resonemanget i 13.3.1 att den resursökning som har skett 2018–2023 inte är tillräcklig för att myndigheterna ska kunna leva upp till behovet och ambitionerna om att takten i klimatomställningen behöver öka genom förkortade handläggningstider.

Länsstyrelsen instämmer i det som lyfts i betänkandet att nu ansvariga myndigheter uppgett att det som skulle göra den största skillnaden för handläggningstiden vore mer resurser.

Länsstyrelsen instämmer i slutsatsen i avsnitt 13.3 att de tilldelade resurserna på senare tid varken varit tillräckliga, stabila eller långsiktiga.

Avsnitt 13.4 Avgiftssystemet för prövning och tillsyn

Länsstyrelsen instämmer i betänkandets slutsats att nuvarande system inte är enhetligt, bland annat då systemen för olika sakområden inom miljöbalkstillsynen är väldigt olika.

Länsstyrelsen konstaterar att betänkandet i huvudsak ger en korrekt återgivning av de grundläggande problemen med nuvarande avgiftssystem och kostnadstäckning.

I betänkandet lyfts på flera håll att kostnadstäckningen i dagens system är låg. Detta gäller generellt, men är särskilt tydligt inom tillsyn och prövning av vattenverksamhet. Detta är en aspekt som behöver beaktas i de föreslagna utredningarna.

Skillnaden mellan tillsynsavgifterna för kommunal och statlig tillsyn lyfts fram, vilket Länsstyrelsen instämmer i är ett problem.

Länsstyrelsen vill dock tillägga att en av orsakerna till att kommunernas taxor normalt sett är högre, är att kommunerna har möjlighet att skriva upp basen till avgiften (timtaxan) i takt med inflationen, medan basen för avgiften i FAPT aldrig justerats och därför ligger kvar på 1998 års nivå. Det påstås på sidan 1036 att avgiften i FAPT höjdes senast 2018. Enligt Länsstyrelsen skedde bara några mindre justeringar vid detta tillfälle och inte någon generell höjning.

Skillnaderna i avgiftssystem och nivå på taxorna för tillsyn medför i dagsläget särskilda överväganden gällande att överlåta viss tillsyn till

2025-04-15

kommunerna, som ligger utanför den rena sakfrågan av var tillsynen hanteras mest effektivt, då det innebär att överlåtelse gör att tillsynen blir dyrare för verksamheterna, vilket inte ses som positivt ur näringslivssynpunkt.

Länsstyrelsen vill också påpeka att i betänkandets avsnitt 13.4 framförs på sidan 1029 att *"staten kan därför inte ta ut någon prövningsavgift om den prövade verksamheten inte startar [...] eller inte tar tillståndet i anspråk"*. De övriga påståendena som framförs i anslutning till detta är korrekta, men situationen att verksamheten inte startar eller tillståndet inte tas i anspråk innebär inte att det inte blir någon prövningsavgift alls. Avgift betalas från och med året efter att tillståndet gavs, inte från och med året efter att tillståndet tagits i anspråk eller när verksamheten startar. I praktiken innebär det att avgift tas ut från och med året efter att ett tillstånd vunnit laga kraft – helt oberoende av huruvida det tagits i anspråk eller inte. Om tillståndet i slutändan inte tas i anspråk blir förvisso prövningsavgiften begränsad, eftersom den totala prövningsavgiften är beräknad utifrån att tillstånd ska omprövas vart 10e år, medan igångsättningstiden normalt sett är kortare än så. När igångsättningstiden löpt ut eller om tillståndsinnehavaren ansöker om att få tillståndet upphävt innan igångsättningstiden löpt ut så tas inga ytterligare avgifter ut. Kopplat till det här vill länsstyrelsen dock påpeka att anläggningar som tillståndsprövas utifrån tillståndsplikt på grund av 6 § FMH i dagsläget inte betalar någon prövningsavgift alls, oavsett om de startar verksamheten eller inte. Om Länsstyrelsen har miljöbalkstillsyn på en sådan anläggning så finns det heller inte stöd för att ta ut någon tillsynsavgift för tillsyn enligt miljöbalken.

Avsnitt 14.9.25 Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget att möjligheten att begära ersättning för rättegångskostnader i miljöprövningar som gäller vattenverksamheter tas bort. Åtminstone till dess att det finns en ny finansieringslösning som säkerställer att länsstyrelsen tilldelas resurser som möjliggör vårt deltagande i prövningar av vattenverksamheter.

2025-04-15

De ekonomiska konsekvenserna av att länsstyrelsen inte längre kan begära ersättning för rättegångskostnader är kraftigt underskattade.

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om att den som överklagar ett beslut ska stå för kostnaderna för överprövningen.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Utredningen menar att de finansiella konsekvenserna av att länsstyrelsen inte kommer att kunna begära ersättning för rättegångskostnader i prövning av vattenmål är liten. Detta baseras på uppgiften att intäkterna totalt för alla länsstyrelser uppgick till cirka 3 miljoner kronor för 2023, utifrån statistik från Naturvårdsverket.

Vi kan konstatera att uppgifterna från Naturvårdsverket är grovt underskattade, till exempel anges en intäkt på 0 kr för nio länsstyrelser. I verkligheten är det många länsstyrelser som finansierar en fjärdedel till en heltidstjänst/år med ersättningen. Värt att notera är att detta är intäkter som direkt tillfaller länsstyrelsen och att kopplingen mellan den tid som myndigheten lägger på prövningen, och sökandes kostnader, blir mycket tydlig.

Vi anser att det finns starka skäl att behålla möjligheten för länsstyrelsen att begära ersättning för den tid som läggs på prövning av gransknings- och tillståndspliktiga vattenverksamheter. Samt att man bör överväga att införa ett liknande system för miljöfarliga verksamheter.

Finansieringssystemet för vattenverksamheter och för miljöfarliga verksamheter ser mycket olika ut. Till exempel finns inte årliga prövnings- och tillsynsavgifter på motsvarande sätt som för miljöfarliga verksamheter. Innan det finns ett system som gör att verksamhetsutövaren finansierar de kostnader som länsstyrelserna har för att tillvarata de allmänna intressena i miljöprövningar för vattenverksamheter bör nuvarande system finnas kvar. Annars är risken stor att arbetsuppgiften att delta aktivt i prövningar prioriteras ned.

Länsstyrelsen bedömer vidare att det framstår som orimligt att den som överklagar ska stå för kostnaderna för att kungöra, förordna om sakkunnig och att hålla sammanträde i överklagningsmål som föreslås i utredningen s 1441. Det innebär sannolikt i praktiken en

2025-04-15

inskränkning i 16 kap. 13 § miljöbalken, så väl som den faktiska möjligheten för enskilda att överklaga.

Avsnitt 16.4.2 Konsekvenser för Länsstyrelserna

Länsstyrelsen instämmer i att det i grunden är lämpligt med en fast ansökningsavgift för prövningar. Det kan även vara rimligt med tillkommande timavgift för ovanligt omfattande prövningar. Kommande utredning behöver ta fasta på att avgiftssystemet bygger på rimliga handläggningstider för prövning och för tillsyn och sätta avgifterna därefter.

Utan långsiktighet i finansieringen försvåras myndigheternas möjligheter att kunna rekrytera, utveckla och behålla rätt personal.

Det är också viktigt att avgiftsnivåerna hålls à jour över tid. Avgiftssystemet behöver ha en inbyggd funktion för att höjas i takt med att samhällets kostnader i övrigt höjs. Annars riskerar nämnda långsiktighet i finansieringen att urholkas över tid.

Förslaget innebär en tydligare skyldighet för tillsynsmyndigheten att bedriva arbete med omprövning. Det är viktigt att systemet för avgifter fångar upp tillsynsmyndigheternas finansiering av även det arbetet.

Avsnitt 16.4.10 Statsfinansiella konsekvenser

Länsstyrelsen instämmer i betänkandets förslag på sidan 2099 att styckkostnaden för en prövning bör baseras på en schablonberäkning med ekvationen genomsnittlig arbetsinsats i timmar gånger genomsnittlig timkostnad i kronor. I nuläget saknas dock underlag för att göra detaljerade uppskattningar av styckkostnaderna för respektive ärendetyp, eftersom prövningsmyndigheternas tids- och resursåtgång inte följs upp tillräckligt detaljerat.

Bilaga 2 Underlag för beräkningar

Timkostnad, sid 2104

I bilaga 2 finns en beräkning av rimlig timkostnad som landar på 900 kronor (underlag för beräkningar bilaga 2). Beräkningarna baseras på 1600 timmar effektiv tid per person och år.

2025-04-15

Länsstyrelsen ifrågasätter den beräkningen och anser att en rimlig utgångspunkt för en timkostnad är en effektiv arbetstid som är lägre än 1600 timmar. Det behöver dock utredas vidare om för att hitta en rimligt nationell nivå för effektiv handläggningstid.

Om utgångspunkten för timkostnaden ska vara 1600 timmar effektiv årsarbetstid är det inte möjligt att uppnå en hög avgiftsfinansieringsgrad. Då behöver en stor del av kostnaderna tillföras som skattefinansiering.

Prövnings- och tillsynsarbetet inbegriper dessutom alltid andra arbetsuppgifter som är direkt relaterade till prövningen eller tillsynen, men som sköts av andra handläggare inom myndigheten till exempel juridisk rådgivning eller rådgivning i sak från handläggare inom närliggande sakområden. I dagsläget finansieras tid för sådana frågor inte alltid från rätt delar från förvaltningsanslaget, utan istället från mer övergripande delar eller från riktade medel tänkta till andra områden.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att det sannolikt kommer vara svårt att uppnå hög kostnadstäckning via avgifter. Avgiften ska förvisso vara satt på ett sådant sätt att exempelvis overhead-kostnader som är direkt relaterade till behovet av handläggning ska täckas upp av avgiften, men en myndighet har också andra uppgifter som sannolikt inte kan eller bör finansieras av avgifter. Exakt vilka de uppgifterna kan vara blir olika för de olika aktuella myndigheter som kommer att beröras av ändringarna i förslaget, men det rör sig till exempel om att svara på remisser om lagförslag, att ge tillsynsvägledning, kompetensutveckling, verksamhetsutveckling, planering och uppföljning etc.

Lagstiftaren behöver också vara tydlig med vilka arbetsuppgifter som faktiskt är tänkta att täckas av avgifter. Beroende på vilka arbetsuppgifter som lagstiftaren anser kan täckas av avgifter, så kommer bedömningen av den rimliga nivån av effektiv handläggningstid att påverkas.

En mer utförlig utredning är nödvändig för att komma fram till en rimlig timkostnad och vilken årsarbetstid som ska utgöra underlag för den beräkningen.

2025-04-15

Omställningskostnader/startkostnader Sid 2016

Länsstyrelsen konstaterar att det förvisso är svårt att beräkna hur stora kostnaderna blir för omställning mellan två olika system för miljöprövning, men vår bedömning är att den startkostnad som redovisas i utredningen sannolikt är en underskattning. Att bygga upp en helt ny myndighet kommer i sig självt vara dyrt sett till rekrytering, upphandling med mera, och därtill kommer den tillfälliga effektivitetsdipp som blir i skarven mellan två olika myndigheter och två olika system.