

Regeringen
Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Naturvårdsverkets rapport Redovisning av regeringsuppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken och Statskontorets rapport Redovisning av regeringsuppdrag – Översyn av systemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken

Er beteckning: M2020/02050

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Hallands län beslutar att lämna följande yttrande:

- Länsstyrelsen ser en tydlighet i att avgifterna för tillsyn och prövning separeras. Statskontoret föreslår att den årliga fasta prövnings- och tillsynsavgiften behålls för miljöfarlig verksamhet och att det införs en engångsavgift vid prövning av ny verksamhet. Länsstyrelsen anser att Statskontorets förslag är bra och bör utredas vidare.
- Länsstyrelsen anser att det saknas skäl för att utöka dispositionsrätten avseende avgifter.
- Länsstyrelsen motsätter sig Naturvårdsverkets förslag att ersätta årliga prövningsavgifter med ansökningsavgifter.
- I förslaget som handlar om ansökningsavgifter för ändring av verksamhet enligt 16 kap. 2 § miljöbalken hänvisar Naturvårdsverket till fel paragraf. Det bör vara 16 kap. 2 a § som avses.
- Frågan om ökad administration är relevant för flera av förslagen och det är en aspekt som behöver tas på allvar och noga övervägas. Länsstyrelsen anser att Naturvårdsverket har undervärderat frågan om administrationen hos länsstyrelserna. Ändringar i avgiftssystemet måste vara välgrundade, för att undvika att värdefulla resurser tas från faktisk tillsyn och prövning.
- Möjlighet att ta ut timavgift för extraordinär tillsyn bör införas, men Länsstyrelsen motsätter sig Naturvårdsverkets förslag på

formulering i författningstext. I stället bör formuleringen handla om vad som kan berättiga uttag av timtaxa.

- Det kan finnas ett pedagogiskt värde i att avgift betalas i efterhand, men troligen är det viktigare att det framgår tydligt vad avgiften avser.
- Länsstyrelsen motsätter sig Naturvårdsverkets förslag till formulering av 2 kap. 8 § första stycket FAPT, då det i praktiken innebär en detaljstyrning av myndigheternas arbete. Formuleringen bör i stället ta sikte på att reglera principerna för avgiftsuttag, såsom idag finns reglerat i 2 kap. 6 § FAPT.
- Länsstyrelsen bedömer att en anmälningsavgift för vattenverksamhet som höjs från avgiftsklass 3 (1660 kr) till avgiftsklass 5 (4600 kr) kommer resultera i färre anmälningar till tillsynsmyndigheten. I stället bör avgiften läggas på andra ärendeslag, till exempel en större höjning av timtaxan för tillsyn.
- Länsstyrelsen anser att det är bra att avgift för tillståndsprövning Natura 2000 införs, men avgiftsnivån enligt förslaget är för låg.
- Länsstyrelsen saknar ett resonemang om möjlighet att ta ut tillsynsavgifter vid tillsyn av dispenser och tillstånd enligt 7 kap. miljöbalken. Förslagsvis bör det även för dessa ärendegrupper kunna tas ut timtaxa för tillsyn.
- Länsstyrelsen bedömer att det är rimligt att ersättningen för arbete i samband med tillåtlighetsprövning höjs, men i övrigt anser Länsstyrelsen att frågan om ersättning vid länsstyrelsens medverkan i tillsyn och prövning enligt 17 kap miljöbalken inte är tillräckligt utredd. Länsstyrelsen uppfattar att Statskontorets formulerade problemställning inte har utretts av Naturvårdsverket.
- Det är motiverat att regelbunden översyn av avgiftsnivåerna sker vart tredje år. Länsstyrelsen anser att redovisning bör ske till regeringen vid varje översyn.
- Länsstyrelsen anser att det är viktigt att lämpligheten av att införa avgift för samråd enligt 12 kap. 6 § utreds, då kostnadstäckning idag helt saknas.
- Då en viktig grundfråga är den om kostnadstäckning, ser Länsstyrelsen att det kan finnas skäl att även se över 8 kap. *Avgifter för myndigheters övriga kostnader i samband med prövning och tillsyn* i FAPT.

Beskrivning av ärendet

Naturvårdsverket och Statskontoret har fått ett gemensamt uppdrag att se över avgiftssystemet för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Slutsatser och förslag finns redovisade i de båda rapporterna och Länsstyrelsen har tagit del av dessa.

Yttrandets struktur är uppbyggt efter rubrikerna i Naturvårdsverkets rapport. Endast de rubriker och förslag där Länsstyrelsen har synpunkter finns redovisade i yttrandet.

Länsstyrelsens synpunkter

5.1 Miljöfarlig verksamhet

Förslag: Separera avgiften för prövning och tillsyn

Länsstyrelsen ser en tydlighet i att avgifterna för tillsyn och prövning separeras, vilket både Naturvårdsverket och Statskontoret föreslår. Statskontoret menar att det i praktiken bör innebära att verksamhetsutövaren på fakturan kan se vilken avgift som är en prövningsavgift och vilken som är tillsynsavgift.

Statskontoret föreslår att den årliga fasta prövnings- och tillsynsavgiften behålls för miljöfarlig verksamhet, eftersom den bidrar till enkelhet och förutsägbarhet, och att det införs en engångsavgift vid prövning av ny verksamhet. Länsstyrelsen håller med Statskontoret i deras bedömningen och anser att deras förslag är bra.

Länsstyrelsen gör samma bedömning, som Statskontoret, att förslaget kommer att kräva ökad arbetsinsats och mer administrativt arbete. Det är något som nogsamt bör beaktas inför kommande ändringar i systemet för avgifter för tillsyn och prövning enligt miljöbalken. Det är viktigt att de ändringar som görs är välgrundade, för att inte orsaka att effekten blir kontraproduktiv och att byråkratin i stället ökar. En risk är annars att värdefulla resurser i praktiken tas från faktisk tillsyn och prövning.

Kommentar angående 7.3 Återföring av medel

Länsstyrelsen delar inte Naturvårdsverkets uppfattning i frågan om dispositionsrätt för avgifterna.

Länsstyrelsen delar Statskontorets bedömning i frågan och anser att ökad dispositionsrätt riskerar att länsstyrelsens verksamhet styrs upp på ett ogynnsamt sätt, då det i praktiken innebär att sakanslag för prövning och tillsyn enligt miljöbalken införs. En uppenbar risk är att myndighetens flexibilitet och agilitet minskar.

Länsstyrelsen arbetar aktivt med prövning och tillsyn även under nuvarande förhållanden. Det saknas skäl att styra upp verksamheten med fler riktade sakanslag.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att det är en fråga om tillit, att sätta sin tilltro till myndigheternas kompetens och förmåga att utföra arbetet.

Däremot kan det finnas en poäng i att det tydligare framgår gentemot verksamhetsutövaren vilken del av avgiften som avser tillsyn respektive prövning.

Förslag: Ansökningsavgifter ersätter dagens årliga prövningsavgifter, Tilläggsavgift för uppskjutna villkor i mål och ärenden samt Ansökningsavgift för omprövning av tillstånd

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget att ersätta årliga prövningsavgifter med ansökningsavgifter.

Statskontoret föreslår årliga prövningsavgifter och engångsavgift för prövning av ny verksamhet. Länsstyrelsen anser att det är ett bra förslag, som bör utredas vidare.

Naturvårdsverket föreslår att prövningsavgifter i form av klumpsummor ersätter en årlig prövningsavgift. Länsstyrelsen anser att ersätta årliga tillsynsavgifter med ansökningsavgifter innebär oförutsägbarhet, inte bara för verksamhetsutövaren utan även för prövningsmyndigheten. Därtill bedömer Länsstyrelsen förslaget som administrativt krävande. Ett sådant system kommer att innebära en ökad administration för Länsstyrelsen, vilket kommer att ta värdefulla resurser från prövningen.

I analysen av förslaget saknar Länsstyrelsen frågan om vad det innebär för tidsbegränsning av tillstånd, konkurrens mellan branscher och viljan att få sin verksamhet prövad. Det saknas en analys för hur förslaget slår konkurrensmässigt, till exempel mot branscher där tillstånd vanligen är tidsbegränsade jämfört mot andra där tidsbegränsade tillstånd är mer sällan förekommande. En risk som Länsstyrelsen ser är att verksamhetsutövare kommer att välja att anmäla ändringar av verksamheten i stället för att ge sig in i ett kostsamt prövningsförfarande. Ett fokusområde inom miljöfarlig verksamhet i Naturvårdsverkets nationella strategi för tillsyn enligt miljöbalken är uppdaterade miljöbalkstillstånd. Om prövningsviljan sjunker riskerar det att ha en kontraproduktiv effekt för möjligheten att ha uppdaterade tillstånd med moderna miljövillkor för miljöfarliga verksamheter.

Länsstyrelsen motsätter sig Naturvårdsverkets förslag om ansökningsavgifter.

I förslaget som handlar om ansökningsavgifter för ändring av verksamhet enligt 16 kap. 2 § miljöbalken hänvisar Naturvårdsverket till fel paragraf. Det bör vara 16 kap. 2 a § som avses.

Förslag: Nya och höjda årliga tillsynsavgifter

Länsstyrelsen är positiv till att de årliga tillsynsavgifterna ses över och höjs, för att ligga i fas med kostnadsutvecklingen.

Förslag: Timavgift med anledning av extraordinär tillsyn

Länsstyrelsen anser att det är bra med en möjlighet att ta ut avgift vid extraordinär tillsyn av en specifik verksamhet. Statskontorets motivering till en sådan avgift för händelsestyrd tillsyn vid förseelser kopplas till principen att förorenaren ska betala. Länsstyrelsen anser att det är en rimlig utgångspunkt. Länsstyrelsen noterar att Statskontoret har en annan uppfattning om begreppet händelsestyrd tillsyn än vad Länsstyrelsen har. En viss andel händelsestyrd tillsyn bör enligt Länsstyrelsens bedömning ingå i den årliga tillsynsavgiften, till exempel handläggning av anmälningsärenden.

Möjlighet att ta ut timavgift för extraordinär tillsyn bör införas, men Länsstyrelsen motsätter sig Naturvårdsverkets förslag för hur avgifter för extraordinär tillsyn ska formuleras i författningstext. Förslaget i sin nuvarande formulering är allt för ingripande och detaljerat. I stället bör formuleras vad som kan berättiga uttag av timtaxa.

Naturvårdsverket föreslår att timavgiften för extraordinär tillsyn ska sammanräknas och debiteras efter årets slut och att tillsynsmyndigheten i samband med det ska avgöra om det finns skäl att efterskänka något av den till följd av övrig tillsyn som bedrivits under året.

I konsekvensanalysen har de administrativa konsekvenserna av förslaget undervärderats.

Naturvårdsverket skriver att *”Föreslagna förändringar bedöms inte medföra en ökad arbetsbörda eller administrativa konsekvenser av stor betydelse. Det är dock rimligt att anta att länsstyrelserna kommer att behöva utveckla sin tidredovisning för att i erforderlig grad kunna ha koll på nedlagd tillsynstid.”* (s 144 ff)

Enbart frågan om att ändra länsstyrelsernas tidredovisningssystem skulle innebära att stora resurser togs i anspråk. Statskontoret skriver i sin rapport att en mer detaljerad uppföljning av provnings- och tillsynsavgifterna kan leda till ökad administrativ börda och att mindre tillsyn blir utförd. Statskontoret bedömer att kostnaderna för ett förändrat tidredovisningssystem skulle bli större än nyttan. Länsstyrelsen delar

Statskontorets uppfattning och vill betona vikten av att frågan om ökad administration tas på allvar.

Naturvårdsverkets förslaget till formulering har allt för långtgående inverkan på länsstyrelsernas arbete. Enligt förslag till författningstext ska tillsynstimmar (för extraordinär tillsyn) under kalenderåret sammanställas och betalas vid utgången av första kvartalet påföljande år och avse kalenderåret innan. Därtill ska en bedömning av om det finns skäl för nedsättning av den årliga tillsynsavgiften göras vid samma tillfälle.

I praktiken innebär det en allt för ingripande och detaljerad styrning av länsstyrelsernas arbete. Första kvartalet är en intensiv period, då bland annat bokslut och årsredovisning ska färdigställs. Att i det skedet tvinga in hantering av bedömd tillsynstid, beräkning av avgifter och arbete med fakturering etc. är varken rimligt eller realistiskt. Vid fakturering ges 30 dagars betalning, vilket innebär att fakturorna då måste gå ut senast under februari månad, om inbetalning ska kunna ske vid utgången av första kvartalet. En sådan detaljreglering i förordningstext är orimlig.

Till det har Naturvårdsverket även föreslagit att avgift för miljöfarlig verksamhet ska betalas i efterhand vid varje kalenderårs utgång (föreslagen lydelse 2 kap. 11 § första stycket), vilket inte är konsekvent mot när avgift för extraordinär tillsyn ska betalas. (Se även nedan, under Förslag: Tillsynsavgiften betalas i efterhand.)

Förslag: Antal timmar tillsyn framgår av FAPT

Länsstyrelsen anser att förslaget ger ökad tydlighet och underlättar framtida uppdatering av avgiftsbeloppen.

Förslag: Tillsynsavgiften betalas i efterhand

Länsstyrelsen kan se att finns ett pedagogiskt värde i att debitera tillsynsavgiften i efterhand, men i praktiken bör det inte göra någon skillnad för verksamhetsutövaren när de betalar avgiften. Det kommer att vara relativt lång tid mellan utförd tillsyn och debitering oavsett när debitering sker, varför kopplingen mellan utförd tillsyn och debiterad kostnaden ändå inte kommer att vara särskilt tydlig. Även med dagens reglering finns det möjlighet att sätta ned en avgift, om den bedöms orimlig (9 kap. 3 § första stycket FAPT)

Naturvårdsverket föreslår att 2 kap. 11 § första stycket FAPT till *avgiften enligt 8 § ska betalas i efterhand vid varje kalenderårs utgång*. Länsstyrelsen motsätter sig Naturvårdsverkets formulering av författningsförslag, då föreslagen lydelse innebär en allt för detaljerad styrning av länsstyrelsernas arbete. Formuleringen innebär i praktiken en

reglering av när under året fakturering ska ske. Nuvarande lydelse i FAPT (6 §) anger principen för avgiftsuttaget, för vilken period som avgiften avser, utan att detaljstyra myndigheternas arbete.

5.2 Vattenverksamhet – utom markavvattning

Förslag: Avgifterna för tillsyn och anmälan höjs

Länsstyrelsen i Hallands län bedömer att en anmälningsavgift som höjs från avgiftsklass 3 (1660 kr) till avgiftsklass 5 (4600 kr) kommer resultera i färre anmälningar till tillsynsmyndigheten. Detta kan, vilket också framgår i underlaget gällande eventuell höjning av avgiften till 10 000 kr, generera negativa konsekvenser för miljön och ett ökat behov av tillsyn baserat på klagomål. Länsstyrelsen i Hallands län bedömer att denna negativa konsekvens riskerar uppstå även vid en höjning till avgiftsnivå 5.

Vidare anser Länsstyrelsen att höjning av avgifter i stället bör läggas på andra ärendeslag, till exempel en större höjning av timtaxan för tillsyn.

5.4 Viss övrig verksamhet

Förslag: Ny avgift för prövning av ansökan om upphävande av strandskydd som bestäms till avgiftsklass 7 (10 700 kr)

Länsstyrelsen anser att förslaget är rimligt och väl motiverat.

Förslag: Att länsstyrelsen kan ta ut avgift för prövning av ansökan om strandskyddsdispens även i de fall då länsstyrelsen tar över kommunens dispensprövning vid samprövning med anmälan om vattenverksamhet, avgiften bestäms till avgiftsklass 6 (7 100 kr)

Länsstyrelsen anser att förslaget är rimligt och väl motiverat.

Förslag: Ny avgift för tillståndsprövning Natura 2000 som bestäms till avgiftsklass 7 (10 700 kr)

Länsstyrelsen anser att det är bra att avgift införs, men att avgiftsnivån är för låg. Avgiftsnivån bör utredas ytterligare.

Det är inte rimligt att avgiften för tillståndsprövning Natura 2000 ligger i samma nivå som till exempel upphävande av strandskydd. Upphävande av strandskydd är en betydligt enklare process, både vad gäller tidsåtgång och krav på innehåll.

Tillståndsprövsprocessen för Natura 2000 är mer jämförbar med den för miljöfarlig verksamhet, varför avgiftsnivån bör utredas i ytterligare.

För Natura 2000-tillstånd finns ett tillsynsbehov för vilken en tillsynsavgift bör kunna tas ut, förslagsvis per timme.

I stort saknar Länsstyrelsen ett resonemang om möjlighet att ta ut tillsynsavgifter vid tillsyn av dispenser och tillstånd enligt 7 kap miljöbalken. Förslagsvis bör det även för dessa ärendegrupper kunna tas ut timtaxa för tillsyn motsvarande den som föreslås för vattenverksamhet (1 000 kr).

Förslag: Ny avgift för prövning av ansökan om artskyddsdispens som bestäms till avgiftsklass 5 (4 600 kronor)

Länsstyrelsen anser att det är bra att en ny avgift för prövning av artskyddsdispens tillkommer.

Förslag: Merparten av befintliga avgifter för prövning av ansökan om dispens från områdesskydd inklusive strandskyddsdispens höjs en avgiftsklass till avgiftsklass 5 (4 600 kronor) respektive avgiftsklass 6 (7 100 kronor)

Länsstyrelsen anser att det är rimligt att avgiften för dispens från områdesskydd höjs från avgiftsklass 4 till 5.

Förslag: Ersättningen för myndigheters arbete i samband med tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken höjs till 1 000 kronor per timme

Länsstyrelsen bedömer att det är rimligt att ersättningen höjs, men i övrigt anser Länsstyrelsen att frågan om ersättning vid länsstyrelsens medverkan i tillsyn och prövning enligt 17 kap miljöbalken inte är tillräckligt utredd.

Statskontoret har identifierat att det är ett problem när länsstyrelserna inte får ersättning för den tillsyn och prövning de bedriver i samband med omfattande investeringsprojekt. Statskontoret skriver att *regeringen beslutar i allt mindre utsträckning om tillåtlighetsprövningar. I stället bedömer Trafikverket om större projekt uppfyller kraven i miljöbalken.* (s 39/118) Skälet som uppges är att för att länsstyrelserna ska få tillräckligt med resurser för denna verksamhet krävs att projekten tillåtlighetsprövas av regeringen. (Statskontorets rapport s 82/118)

Som Länsstyrelsen uppfattar det har Naturvårdsverket inte tittat på de situationer när länsstyrelsen inte kan få ersättning, det vill säga när projekt inte tillåtlighetsprövas av regeringen, utan enbart bemött med att länsstyrelsen kan ta ut avgift enligt FAPT 1 kap 3 § och 7 kap 11 och 12 §§, det vill säga när tillåtlighetsprövning av regeringen sker. (Naturvårdsverkets rapport s 22/204)

5.5 Övriga förändringar

Förslag: Naturvårdsverket ska vart tredje år se över alla avgiftsnivåer i FAPT

Länsstyrelsen anser att det är motiverat med en regelbunden översyn av avgiftsnivåerna och ett rimligt intervall är att översynen sker vart tredje år. Länsstyrelsen anser däremot att redovisning bör ske till regeringen vid varje översyn och inte enbart när Naturvårdsverket gör bedömningen att det finns behov av justeringar.

Länsstyrelsen uppfattar det som oklart hur stor insats det krävs av länsstyrelserna för att bistå Naturvårdsverket i deras arbete med återkommande översyn av avgiftsnivåerna. Frågan om att ändringar behöver vara välgrundade för att undvika ökad administration är aktuell även här.

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

Länsstyrelsen anser att det här är ett viktigt åtagande då samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken är en mycket resurskrävande ärendegrupp för Länsstyrelsen och som idag inte har någon kostnadstäckning alls. Till exempel prövas solcellsanläggningar, som idag är en stor och ökande verksamhet, oftast enbart i detta lagrum, även om det är komplexa ärenden med målkonflikter och ifrågasättande från omgivningen.

Övriga synpunkter

Eftersom en viktig grundfråga handlar om kostnadstäckning, ser Länsstyrelsen att det kan finnas skäl att även se över 8 kap. *Avgifter för myndigheters övriga kostnader i samband med prövning och tillsyn* i FAPT.

Reglerna om ersättning för kungörelser bör ses över och justeras och/eller förtydligas. Som det är formulerat idag framgår det inte tydligt att avgifter för kungörelser som gäller ansökan och beslut om villkorsändring och förlängd igångsättningstid betalas av sökanden. Ett förslag är att förtydliga så att 8 kap. 1 § FAPT gäller alla ärenden som prövas enligt 9 kap. miljöbalken av länsstyrelsen.

Samma sak gäller ansökan om giltighetsförlängning (24 kap. 13 a § miljöbalken), som är ett nytt begrepp i miljöprövningsutredningens förslag *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen* (SOU 2022:33) som för närvarande också är ute på remiss. Länsstyrelsen bedömer att antingen bör det ändras i 19 kap. miljöbalken, så att länsstyrelserna får ta ut avgift för kungörelser på

samma sätt som mark- och miljödomstolen (25 kap. miljöbalken) eller så bör 8 kap. 1 § FAPT ändras enligt förslag ovan.

Om dessa ändringar inte görs kan det bli en stor utgift för länsstyrelserna, vilket då blir en budgetfråga med tydlig koppling till frågan om kostnadstäckning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Brittis Benzler med Anna Helsing Abrahamsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också naturvårdshandläggare Jennie Thronée, ekonomichef Mats Nilsson, miljöhandläggare Anna-Karin Tysklind, Annakarin Sandholm och Anna-Lena Olsson samt miljövårdsdirektör Per Leander medverkat.

Kopia

m.me@regeringskansliet.se