



Regeringen, Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
M2020/02050

Yttrande över förslag till ändringar av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsens inställning

Sammanfattning

Länsstyrelsen bedömer att Naturvårdsverkets förslag om ändringar i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken överlag är bra och bör införas helt eller delvis.

Länsstyrelsen instämmer att kostnadstäckningen är alltför låg och att det riskerar Länsstyrelsens trovärdighet hos verksamhetsutövare. För att öka kostnadstäckning behövs idag en ökning av avgiftsnivåer. Länsstyrelsen anser att en högre kostnadstäckning ger en mer rättssäker och likvärdig tillsyn. Länsstyrelsen anser också att uträkningen av timkostnaden är lågt räknad då den inte tar hänsyn till statligt avtal för semester och ledigheter eller löner för länsstyrelsernas enhetschefer inom miljöskyddsområdet.

För vissa ärendetyper är det däremot inte ändamålsenligt att öka kostnadstäckningen. Länsstyrelsen ser precis som Naturvårdsverket en problematik med ökad kostnadstäckning för biotopskyddsdispenser och reservatsdispenser. De föreslagna nya avgifterna för tillståndsprövningar Natura 2000 och artskyddsdispenser är i grunden bra men i vissa fall behöver det kunna göras undantag.

Länsstyrelsen anser att avgifterna bör återföras direkt till länsstyrelserna, men inte genom dispositionsrätter. Att avgifterna skulle tillfalla länsstyrelsen skulle sannolikt öka länsstyrelsens idag låga uttag av avgift för tillsyn av vattenverksamhet samt att dessa avgifter kan användas för att finansiera ökad tillsyn enligt miljöbalken vilket ger bättre förutsättningar för att miljöbalken efterlevs.

Länsstyrelsen bedömer att separata avgifter för prövning respektive tillsyn för miljöfarlig verksamhet är mer ändamålsenliga. Införandet bör däremot inte göras förrän tidigast den 1 januari 2024 och då utan

föreslagna övergångsbestämmelser. Istället bör de nya ansökningsavgifterna gälla direkt vid införandet av nya bestämmelserna.

Länsstyrelsen vill också lyfta att ett stort arbete i prövningar av miljöfarlig verksamhet görs av alla länsstyrelser (icke-mpd-län) som remissinstans. Därför borde en viss andel av ansökningsavgiften tillfalla länsstyrelsen där verksamheten ligger. Dessutom får länsstyrelserna hela tiden ett utökat ansvar för samråden inför tillståndsansökan. Finansiering av handläggning i samrådsärenden ingår inte i remissen men Länsstyrelsen anser att det bör utredas vidare då arbetsuppgiften är stor och krävande för länsstyrelserna både vid samråd inför tillståndsansökan om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Länsstyrelsen anser att tillsynsavgifterna för miljöfarlig verksamhet ska tas ut i förväg, som befintligt system, och inte enligt förslaget att de ska tas ut i efterhand.

Länsstyrelsen anser att det är rimligt att prövningsavgiften för vattenverksamhet höjs från nuvarande nivå men att det finns en risk att vissa verksamhetsutövare hävdar undantaget i enlighet med 11 kap. 12 § miljöbalken istället för att söka tillstånd när avgiften höjs så avsevärt. Behovet av tillsyn kan komma att öka till följd av höjningen av prövningsavgiften.

Länsstyrelsen vill också tillägga att möjligheten att ta ut tillsynsavgift för tillsyn av vattenskyddsföreskrifter saknas idag och i förslaget. Länsstyrelsen anser att sådan avgift bör införas, men att utformningen bör utredas vidare.

Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att Naturvårdsverket snarast efter införandet av ny FAPT kommer med vägledning, främst vad gäller möjligheten till att sätta ned och efterskänka avgifter. Detta för att få en likvärdig bedömning oavsett vilket län det gäller.

Nedanstående avsnitt följer rubrikerna i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget och omfattar Länsstyrelsens bedömning av förslag och dess konsekvenser.

5.1 Miljöfarlig verksamhet

5.1.1. Separata avgifter för prövning och för tillsyn

Såväl Statskontoret som Naturvårdsverket föreslår att avgifter för prövning och avgifter för tillsyn separeras. Naturvårdsverket har bland annat angett att en sådan uppdelning ger en starkare koppling till motprestationen från det allmänna. Länsstyrelsen håller med Naturvårdsverkets bedömning att det är lämpligt att särskilja avgifterna

för provning respektive tillsyn för miljöfarlig verksamhet. Däremot ställer det högre krav att den tillsyn man betalar för också ska utföras. För detta krävs att resurser tilldelas motsvarande det tillsynsbehov som finns på respektive länsstyrelse.

Länsstyrelsen bedömer att de nya ansökningsavgifterna inte får några stora ekonomiska konsekvenser för sökanden avgiften baseras på den verksamhet/bransch man söker för. Mindre komplexa verksamheter betalar således en lägre avgift.

En ansökningsavgift som betalas i förskott innebär att den tilltänkta etableringen är mer genomtänkt när ansökan görs. Ansökningsavgifter kan också stävja att oseriösa aktörer söker tillstånd. Länsstyrelsen bedömer att detta kommer att innebära bättre underlag när ansökan lämnas framförallt vad gäller lokaliseringen och vilka miljökonsekvenser vald lokalisering innebär, för att inte riskera ett avslag.

5.1.2 Ansökningsavgifter för provning ersätter dagens årliga avgifter (inklusive övergångsbestämmelser)

I förslaget till ny förordningstext har Naturvårdsverket i 2 kap. 1 § FAPT gjort en kategorisering av olika typer av tillståndsärenden, såsom tillstånd, ändringstillstånd, villkorsändringar med mera. Dessa kategorier ligger sedan till grund för olika nivåer av avgiftsuttag. Länsstyrelsen anser att denna kategoriindelning är rimlig och ändamålsenlig med undantag för ansökan om upphävande av tillstånd som borde var avgiftsfritt för sökanden (enligt förslaget en fast avgift på 20 000 kr). Detta för att öka chanserna att tillstånd verkligen upphävs vilket gör stor nytta för tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen bedömer att ansökan om upphävande är en relativt enkel provning hos provningsmyndigheten, och därmed inte tar alltför många timmar i anspråk.

Tillsynsmyndigheten har i dessa frågor en stor och viktig roll att bedöma om det finns några kvarvarande villkor att följa upp vad gäller främst efterbehandling eller saneringsansvar.

Länsstyrelsen anser också att en ytterligare avgiftsklass bör införas i 2 kap. 4 § vid ansökan om nytt tillstånd för befintlig tillståndsgiven verksamhet. Detta för många av miljökonsekvenserna redan prövats och att mindre vikt kan läggas på bedömning av lokaliseringen. Länsstyrelsen föreslår att avgiften utgår med 75 % av angivet beräkningsbelopp.

Länsstyrelsen håller också med om förslaget att det bör finnas ett tak för ansökningsavgiften då man söker för flera verksamhetskoder samtidigt. Länsstyrelsen bedömer att förslagen beräkningsmodell är rimlig där man

betalar det högsta beloppet fullt och att man sedan betalar en viss andel för underkoderna upp till 130 % av det totala beloppet.

Naturvårdsverket föreslår att det ska finnas möjlighet att bedöma avgiftens skälighet i det enskilda fallet. Bedömningen ska göras av prövningsmyndigheten vid avslut av ärendet, enligt föreslagen lydelse av 9 kap. 3 §. Däremot framgår av föreslagen 2 kap. 4 § att ansökningsavgiften ska fastställas när ansökan kommer in. Detta är bedöms vara otydligt och motsägelsefullt. Länsstyrelsen anser att ansökningsavgiften ska betalas när ansökan kommer in, för att inte riskera att avgiften uteblir om verksamheten går i konkurs efter en tidskrävande och omfattande prövning. Då ansökningsavgifterna är baserade på en bedömning av hur omfattande en ”normal prövning” är för en viss typ av verksamhet/bransch bör nedsättning av avgift användas väldigt restriktivt. Det finns också en stor risk med nedsättning av ansökningsavgifter då länsstyrelsen inte kan följa upp antalet timmar för ett specifikt ärende. Det skulle kunna innebära subjektiva bedömning och en nedsättning av avgift riskerar därmed att skilja mellan olika handläggare och olika länsstyrelser.

För miljöfarliga verksamhet har Naturvårdsverket bedömt att den föreslagna övergången från ett system med årsavgifter till ett system med ansökningsavgifter ska ske med stegvis utfasning genom övergångsbestämmelser. Naturvårdsverkets föreslår att verksamheter i drift ska fortsätta betala en årlig avgift för delen som motsvarar prövningsavgiften inom befintligt system tills tio år förflutit sedan grundtillståndet.

Länsstyrelsen anser att föreslagna övergångsbestämmelser för prövning (punkt 3) inte bör införas. Enligt Statskontorets förslag kan en stegvis övergång mildra negativa konsekvenser istället för att förändra systemet över en natt. Däremot framgår också att det är svårt att helt undvika att de som nyligen sökt tillstånd gynnas vid införande av nya bestämmelser, enligt Statskontorets översyn sida 75. Länsstyrelsen tolkar Statskontorets resonemang så att en stegvis övergång bör ske under en kortare tid (kanske 1-2 år) och inte under 10 år som Naturvårdsverket föreslår.

Länsstyrelsen förespråkar att förordningen träder ikraft fullt ut men med en längre framförhållning, förslagsvis tidigast den 1 januari 2024 under förutsättning av förordningen beslutas inom kort. På så sätt kan de som planerar att söka tillstånd göra det innan den nya ansökningsavgiften införs. Att undvika den nya ansökningsavgiften bedöms vara ett bra incitament för de med äldre tillstånd att söka nytt tillstånd och få sin verksamhet prövad på nytt.

Länsstyrelsen anser också att föreslagna övergångsbestämmelser gör det svårt för de verksamhetsutövaren som omfattas, att överblicka sina kostnader då man omfattas av två olika avgiftssystem samtidigt, det vill säga att de kommer att betala en årsavgift som motsvarar prövningsavgiften enligt äldre bestämmelser under ett visst antal år samt ett belopp för tillsyn enligt de nya bestämmelserna. I Kronobergs län finns idag drygt 60 tillståndspliktiga verksamheter som har tillstånd som vunnit laga kraft efter den 13 december 2012 som således omfattas av övergångsbestämmelserna och ska betala prövningsavgift enligt det befintliga systemet. Vissa av dessa, som har Länsstyrelsen som tillsynsmyndighet, ska dessutom betala en tillsynsavgift med de nya beloppen enligt föreslagen FAPT.

För länsstyrelserna innebär förslaget om övergångsbestämmelserna också en alltför hög administrativ börda som inte helt uppskattas motsvara intäkterna för prövningsavgiften under de återstående tio åren från meddelat tillstånd. Det kommer med tiden att bli färre och färre verksamheter som omfattas av övergångsbestämmelser. För att kunna hantera dessa övergångsbestämmelser kommer det också att krävas omfattande utveckling av länsstyrelsens digitala system.

Det kommer också innebära att länsstyrelsen kommer att behöva fatta nya avgiftsbeslut varje gång en verksamhet ”faller ur” systemet för övergångsbestämmelser. Detta kommer att ta en hel del tid och anspråk som kan undvikas utan övergångsbestämmelser. För län med många tillståndspliktiga verksamheter blir det mycket tid. Tid som istället kan läggas på planerad tillsyn. Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att den omfattande administration under så lång tid som tio år inte anses vara rimlig i förhållande till nyttan.

I det fall regeringen ändå beslutar om föreslagna övergångsbestämmelser bör man förtydliga punkt 3. Där anges att ”en årlig prövningsavgift ska betalas enligt äldre bestämmelser av den som vid utgången av 2022 bedriver eller har tillstånd till en verksamhet”.

I den föreslagna övergångsbestämmelsen används alltså uttrycket ”prövningsavgift.” Eftersom det idag inte finns någon uttalad ”prövningsavgift” i bilagan till FAPT bör detta förtydligas. Indirekt framgår att den prövningsavgift man avser är den med beloppet (K) i bilagan till FAPT, se sida 20 i Naturvårdsverkets redovisning. Det bör dock framgå i övergångsbestämmelserna punkt 3 att det är detta belopp som avses.

Länsstyrelsen föreslår därför att tredje punkten i övergångsbestämmelserna formuleras följande:

”3. En årlig prövningsavgift *motsvarande beloppet markerat med (K) i bilagan till förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, ska betalas enligt äldre bestämmelser av den som vid utgången av 2022 bedriver eller innehar tillstånd till en verksamhet, som...”

Det är också en felaktig hänvisning i andra punkten ÖB, där det står 2 kap 7 § om tilläggsavgifter då dessa upptas i 2 kap 6 §.

5.1.6 Nya och höjda årliga tillsynsavgifter

Länsstyrelsen bedömer att det är av stor vikt att avgifterna för tillsyn generellt höjs. Länsstyrelsen anser det rimligt att den lägsta avgiften blir 8 000 kr. Länsstyrelsen håller med om resonemanget kring täkter och vindkraft då dessa verksamheter har ett relativt stort tillsynsbehov som inte motsvarar den avgift de betalar för tillsyn idag. Det är också positivt att felaktigheter i befintliga bestämmelser justeras som till exempel att tillsynsavgifter för torvtäkter helt har saknats.

5.1.7 Timavgifter för extraordinär tillsyn mm.

Enligt förslaget till 2 kap. 13 § 3 p. FAPT ska det för miljöfarlig verksamhet betalas en särskild timavgift för tillsyn som är föranledd av olycka eller större driftstörning som kan medföra skada eller olägenhet av större betydelse för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken. Enligt Naturvårdsverket åsyftas extraordinära händelser och en fördel med regleringen är att det skulle bli större likhet mellan statliga och kommunala avgifter (s. 50).

Länsstyrelsen har inget att erinra mot att det införs en särskild avgift för extraordinär tillsyn. Länsstyrelsen inser också att det är förenat med stora svårigheter att definiera vilka olyckor eller vilka driftstörningar som ska omfattas. Men det bör ändå framhållas att det inom större komplexa industriella verksamheter ofta rapporteras inom egenkontrollen att det skett mindre olyckor eller att det har skett driftstörningar. Vad som har kunnat medföra skada eller olägenhet av större betydelse för hälsan eller miljön kan vara svåra bedömningsfrågor. Generellt sett har länsstyrelser mer tillsyn över större och komplexa verksamheter jämfört med kommuner. Mer svåra bedömningar kan tänkas uppstå hos länsstyrelser.

Länsstyrelsen menar att det bör övervägas om det trots allt inte är möjligt att ytterligare precisera vad som avses i den föreslagna 2 kap. 13 § 3 p. FAPT. Vid en extraordinär händelse kan man förutse att det är rör sig om ärenden som tar ett betydligt antal timmar i anspråk.

Möjligheter att digitalt dokumentera antalet lagda timmar för ett specifikt ärende saknas hos länsstyrelserna idag. Att då fakturera en timavgift riskerar att baseras på en subjektiv bedömning av antalet timmar ett visst ärende har tagit, vilket inte anses vara rättssäkert eller konkurrensmässigt då olika handläggare och olika länsstyrelser kommer göra olika bedömningar.

För att kunna registrera tid per objekt krävs utveckling av länsstyrelsernas ärende- eller ekonomisystem. Det kommer att krävas viss administration att registrera dessa timmar då hantering av dessa ärenden sker över flera dagar/veckor. Det kommer också att innebära en viss ökad belastning för ekonomihandläggare.

I föreslagen lydelse av 13§ framgår också att en timavgift ska ta ut när verksamhetsutövaren inte följt villkor i tillståndet (1 p) och när verksamhetsutövaren inte följer tidigare meddelat föreläggande eller förbud (2 p). Länsstyrelsen ser vissa problem med en sådan formulering då det inte är alltid helt uppenbart att man inte följt ett villkor.

I det fall verksamhetsutövaren inte följer tidigare meddelat föreläggande eller förbud, bör inte avgiften tas ut förrän föreläggandet vunnit laga kraft, vilket i vissa fall kan ta relativt lång tid. Det är därför inte alltid möjligt att ta ut avgiften under första kvartalet påföljande år.

5.1.8 Tilläggsavgift för tillsyn av industriutsläppsverksamheter (avsnitt 5.1.8)

Länsstyrelsen anser det rimligt att en tilläggsavgift införs för de industriutsläppsverksamheter som har beslutade BAT-slutsatser. Dessa verksamheter har ett ökat tillsynsbehov åtminstone under de fyra åren man har på sig att genomföra kraven i BAT-slutsatserna.

5.1.9 Reglera antalet timmar i FAPT

Länsstyrelsen anser att det blir tydligare att det framgår antal timmar/år för tillsynen. Det är då mer förutsägbart för verksamhetsutövaren vad som är den förväntade motprestationen av tillsynsmyndigheten. Det blir även enklare att justera avgiftsnivåerna efter indexuppräkning när timpriset ökat.

5.1.10 Betalning i efterhand

Naturvårdsverket har föreslagit att tillsynsavgifter ska betalas i efterhand vid varje kalenderårs utgång (11 §).

Länsstyrelsen anser att avgifterna även framöver bör tas ut i förskott eftersom det handlar om trovärdighet och att man ska kunna lita på att en statlig myndighet kommer att utföra den tillsynen man betalar för.

Länsstyrelsen har behov att i början av året ha de resurser som behövs

för kommande tillsyn då det tar tid att rekrytera vid ett utökat tillsynsbehov. I sällsynta fall finns också en risk att bolag går i konkurs under året och då uteblir årets tillsynsavgift trots en eventuellt stor tillsynsinsats. Länsstyrelsen förespråkar att avgiften tas ut i förskott under årets första kvartal. Detta underlättar också den ekonomiska redovisningen då avgiften betalas in under inestående år.

5.1.11 Jämkningsregler vid samprovning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelsen bedömer att Naturvårdsverkets förslag är positivt. Det ökar chanserna att verksamheter samprövar verksamheten när det är aktuellt.

Länsstyrelsen vill dock lyfta att det kan finnas ett behov av jämkning av avgifter enligt 2 kap. och 7 kap. i exempelvis de fallen då miljöprövningsdelegationen även prövar Natura 2000-tillstånd eller strandskyddsdispens. Idag innebär det att dessa ärenden ska betalas med fullt belopp.

5.2 Vattenverksamhet utom markavvattning

5.2.1 Avgifterna för provning av vattenverksamhet höjs

Länsstyrelsen anser att det är rimligt att provningsavgiften höjs från nuvarande nivå men att det finns en risk att vissa verksamhetsutövare hävdar undantaget i enlighet med 11 kap. 12 § miljöbalken istället för att söka tillstånd när avgiften höjs så avsevärt. Behovet av tillsyn kan komma att öka till följd av höjningen av provningsavgiften.

5.2.2 Avgifterna för tillsyn och anmälan höjs

Länsstyrelsen är positiv till ökad kostnadstäckning för handläggning av anmälningsärenden. Länsstyrelsen delar Naturvårdsverkets bedömning att en ännu högre avgift ökar risken för att människor undviker att göra anmälan om vattenverksamhet vilket kan generera negativa konsekvenser för miljön och ökat behov av tillsyn. Länsstyrelsen anser att det behöver tydliggöras hur skillnaden ska finansieras då avgiften fortsatt inte kommer motsvara kostnaderna för handläggning.

5.3 Vattenverksamhet som avser markavvattning

Länsstyrelsen håller med i de förslag som ges för avgifter för provning av vattenverksamhet som avser markavvattning. Det är positivt att det införs avgift för handläggning av dispens från markavvattningsförbudet.

Enligt förslaget sätts avgiften för tillståndsprövningen ned när det är länsstyrelsen som prövar både dispens och tillstånd. Länsstyrelsen anser att samma jämkning/nedläggning bör göras av domstol eller

miljöprövningsdelegation om aktuell instans prövar både dispens och tillstånd för markavvattning.

5.4 Viss övrig verksamhet

5.4.1 Nya och ändrade prövningsavgifter samt nedsättning

Förslaget innebär nya avgifter för prövning av ansökan om upphävande av beslut om naturreservat, kulturresevat eller naturminne.

Länsstyrelsen anser att det borde tydliggöras när avgiften bör efterskänkas, till exempel i de fall prövningen är enkel om naturminnet i form av ett träd är dött, borta eller om området förlorat de värden som var anledningen till utpekandet. Länsstyrelsen efterfrågar en vägledning för att bedöma när det är lämpligt att sätta ned eller efterskänka avgift för att detta ska göra lika för alla länsstyrelser.

Länsstyrelsen håller med Naturvårdsverkets förslag att en avgift bör införas för upphävande av strandskydd.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att länsstyrelsen får ta ut avgift för prövning av strandskyddsdispens när detta samprövas med vattenverksamhet. Förslaget innebär att det blir liknande avgiftsnivåer för sökande i län där länsstyrelsen prövar strandskyddet i samband med anmälan om vattenverksamhet jämfört med län där länsstyrelsen inte gör det.

Vad gäller avgifter för prövning av Natura 2000-tillstånd anser Länsstyrelsen att det är positivt med avgiften men att det bör förtydligas vem som ska betala prövningsavgiften för Natura 2000-tillstånd. Markägare, eller de med särskild rätt, bör undantas på samma sätt som vid dispensprövningar i naturreservat. Markägare i Natura 2000-områden har som regel inte kunnat påverka utpekandet i någon större grad och har informerats om att de inte kommer att påverkas i någon större grad. Ibland krävs dock tillstånd i alla fall för vissa verksamheter/åtgärder. Länsstyrelsen föreslår därför att föreslagen 7 kap. 1§ 15 p formuleras med tillägget:

”i ett ärende om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för en eller flera verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett särskilt skydds- eller bevarandeområde (Natura 2000-område) ska avgiften motsvara avgiftsklass 7, om ansökan görs av någon annan än markägaren,”

För avgifter vid prövning av artskyddsdispens är det i dagsläget oklart hur artskyddet kommer att utformas framöver. Länsstyrelsen kan därför inte bedöma om avgiftsbeloppet är rimligt eller inte. En översyn av avgiftsnivån behöver göras när hanteringen av hur artskyddsdispenser

blivit tydligare. I dagsläget är det däremot inte rimligt att ta ut en så hög prövningsavgift för vissa enklare prövningar av artskyddsdispens. Det behöver finnas möjlighet att sätta ned eller efterskänka avgiften utifrån prövningens komplexitet eller rimlighet. Det behöver också finna en vägledning till hur en sådan nedsättning ska fungera. Ett exempel där det skulle vara orimligt att ta ut en avgift är för prövning av dispens från artskyddet är då fladdermöss orsakar problem i bostadshus. Det finns redan idag ett mörkertal där fladdermöss avhyses från hus olagligt och att kräva en avgift av de som söker hjälp för att göra så korrekt som möjligt och som har besvär riskerar att försämra nyttan av artskyddet och öka mörkertalet.

5.4.2 Vissa befintliga avgifter höjs

Naturvårdsverket föreslår att avgiften för biotopskyddsdispens ska höjas från avgiftsklass 4 (2 900 kr) till avgiftsklass 5 (4 600 kr). Samtidigt menar Naturvårdsverket att detta inte innebär full kostnadstäckning, då man bedömer att en höjning till full kostnadstäckning för aktuella dispensprövningar kan leda till att antalet åtgärder som utförs utan dispens ökar, vilket skulle motverka syftet med förbuden. Länsstyrelsen anser inte att en höjning av avgiften för biotopskyddsdispens är lämplig med anledning av de av Naturvårdsverkets framförda argument. Länsstyrelsen anser att dessa ärenden fortsatt ska omfattas av avgiftsklass 4.

För hantering av ärenden kring auktorisation av bilskrotning har Naturvårdsverket motiverat att en höjning bör göras från avgiftsklass 4 till 5. Det framgår också att en höjning till avgiftsklass 7 skulle ge full kostnadstäckning, men att denna höjning inte anses rimlig. I föreslagen lydelse av 7 kap. 8d § framgår däremot att avgiften ska vara avgiftsklass 7. Länsstyrelsen anser att denna bör ändras till avgiftsklass 5.

Vad gäller ersättning för myndighetens arbete i samband med tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken har Länsstyrelsen inga synpunkter då sådant ärende hittills aldrig har hanterats i länet.

5.5 Övriga förändringar

Naturvårdsverket ska vart tredje år se över alla avgiftsnivåer i FAPT. Länsstyrelsen bedömer att detta är positivt då kostnadsökningen blir mindre varje gång om det sker med tätare intervaller än när det sker mer sällan.

Länsstyrelserna ges också en större roll i att ta fram underlag om aktuell timkostnad. Det anses positivt men det kan däremot vara svårt att få ett samordnat underlag då timkostnader skiljer sig stort mellan

länsstyrelserna. Generellt har länsstyrelserna i storstadslänen en högre timkostnad.

5.6.4 kap. 9 Gemensamma bestämmelser

Länsstyrelsen anser att jämningsreglerna i 9 kap. 3a § även bör omfatta avgifter utifrån 7 kap. exempelvis Natura 2000-tillstånd eller strandskyddsdispens då dessa ärenden ofta samprövas av miljöprövningsdelegationen eller domstol när det är aktuellt.

7 Reflektioner och medskick

7.1 Förslagen och de allmänna principerna

Länsstyrelsen vill lyfta att kostnadstäckningen generellt för låg för Länsstyrelsens miljöbalkstillsyn. För Kronobergs län ligger kostnadstäckningen för tillsynen på ca 10 % för all miljöbalkstillsyn. De verksamhetsutövare som har kommunal tillsyn, främst inom miljöfarlig verksamhet, får betala en betydligt högre avgift och detta kan påverka konkurrensen. Att kommunen tar ut en högre avgift för samma tillsyn kan uppfattas som att kvaliteten skiljer mellan länsstyrelse och kommun.

I förslaget har flera verksamhetskoder fått en höjd tillsynsavgift. Länsstyrelsen anser detta är skäligt då de föreslagna avgifterna bättre motsvarar tillsynsbehovet och därmed en ökad kostnadstäckning. Det bör vara en målsättning ha så hög kostnadstäckning som möjligt för miljöfarlig verksamhet. I Kronobergs län kommer de höjda avgifterna främst påverka torvtäkter då det ett stort antal sådana i länet.

Att enbart höja antalet timmar för årlig tillsyn av miljöfarlig verksamhet är inte den enda lösningen att öka kostnadstäckningen. Den beräknade timkostnaden bör också motsvara länsstyrelserna kostnader som kan skilja sig från kommunernas beräkningar. Uträkningen av timtaxa som Naturvårdsverket använt följer SKR:s modell, se bilaga 4, men länsstyrelsen bedömer att den till viss del inte överensstämmer med länsstyrelsens kostnader. Till exempel är det statliga avtalet kring ledig tid mer förmånligt, både i mängd semesterdagar och i övrig ledig tid. Det innebär att den faktiskt arbetade tiden blir lägre än den som används. Naturvårdsverket har i bilaga 4, under avsnitt 5 ”Gemensamma kostnader”, angett att en enhetschef tjänar 35 000 kronor. Länsstyrelsen har vid en översiktlig undersökning bland länsstyrelserna kommit fram till att lönerna för enhetschefer inom miljöbalkens område är betydligt högre, från ca 55 000 till 70 000. Det är viktigt att Naturvårdsverket använder utgångsvärden som ger en timtaxa som är så korrekt som det går.

Att få full kostnadstäckning för vissa ärendetyper som regleras av 7 kap. och 8 kap. FAPT är mer tveksamt. Länsstyrelsen bedömer dock att Naturvårdsverket har gjort en rimlig avvägning när det gäller föreslagna avgifter för vissa dispenser och tillstånd. Det bör däremot tydliggöras i vilka ärendetyper man bör sätta ner eller efterskänka avgiften, till exempel vid fallet träd eller fladdermöss i bostadshus. Detta görs lämpligen i vägledning från Naturvårdsverket. Det finns annars en stor risk att alla länsstyrelser gör olika bedömningar och att man får betala för en ärendetyp i ett län men inte ett annat. Detta minskar trovärdigheten för myndigheten. Det kan också finnas en risk att länsstyrelserna inte väljer att använda möjligheterna i 9 kap. 3 § om målet blir är att öka den totala kostnadstäckningen för alla ärenden inom miljöbalken.

Det finns också ett stort behov av vägledning bland annat för hur avgift för biotopskyddsdispens ska tas ut. I Kronobergs län tas det ut en avgift för prövning av biotopskyddsdispens även om flera stenmurar, rösen och andra biotopskyddade element berörs i en ansökan, då det normalt är samma orsak/skäl till åtgärden. Det finns däremot länsstyrelser som tar ut en avgift per berört biotopskyddat element.

Skillnaden i hantering både vad gäller antal avgifter och efterskänkning/nedsättning visar också på ett behov av tydligare vägledning för att länsstyrelserna ska hantera frågorna på samma sätt och därmed öka rättssäkerheten och likabehandlingen.

7.3 Återföring av medel

Länsstyrelsen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att avgifterna för tillsyn ska tillfalla den specifika länsstyrelse som har tagit ut tillsynsavgifterna. Resurserna gällande tillsyn av vattenverksamhet är begränsade och att ta ut en tillsynsavgift innebär i dagsläget en extra arbetsuppgift. Att avgifterna skulle tillfalla länsstyrelsen skulle sannolikt öka länsstyrelsens idag låga uttag av avgift för tillsyn av vattenverksamhet samt att dessa avgifter kan användas för att finansiera ökad tillsyn enligt miljöbalken vilket ger bättre förutsättningar för att miljöbalken efterlevs.

Länsstyrelsen anser även att avgiften för anmälan om vattenverksamhet samt avgiften för prövning av strandskydd bör tillfalla den länsstyrelse som beslutar i anmälningsärendet eller ger dispens i strandskyddsärendet.

Statskontoret har utrett frågan om dispositionsrätt, det vill säga frågan om de avgifter som en viss myndighet beslutat bör gå specifikt till den myndigheten (specialdestineras). Statskontoret har funnit att en sådan dispositionsrätt inte bör införas utan att det istället bör säkerställas att

länsstyrelserna har det ekonomiska utrymmet för tillsyn. Statskontoret konstaterar också att förvaltningsanslaget är det absolut vanligaste sättet att finansiera tillsyn (se Statskontorets skrivelse, s. 58.).

Naturvårdsverket har i sin skrivelse gett medskicket att regeringen bör säkerställa att uttagna tillsynsavgifter oavkortat återförs till respektive länsstyrelse. Som skäl för detta har Naturvårdsverket angett bland annat att en korrekt återföring innebär större möjligheter för länsstyrelsen att ge fullgod motprestation över tid samt att en transparent återkoppling av avgifter till tillsynsmyndigheten bidrar till att de avgiftsskyldiga får ett ökat förtroende för systemet (se Naturvårdsverkets skrivelse s. 162 f.).

Det råder stora skillnader inom landet mellan länsstyrelser vad gäller länens befolkningsstorlek, antal miljöpåverkande verksamheter, verksamhetstyper m.m. Förvaltningsanslagen till de olika länsstyrelserna är inte direkt kopplade till miljötillsynsbehovet. Naturvårdsverket har framhållit att dagens system inte leder till en tillräckligt bra koppling mellan avgiftsuttag och motprestation (s. 162). Länsstyrelsen efterlyser en starkare sådan koppling.

Länsstyrelsen anser inte att dispositionsrätter är lämpligt att använda för återföring av tillsynsavgifterna. Detta med anledning av att enligt nuvarande system stannar en viss andel av intäkterna hos den länsstyrelse som förmedlar dispositionsrätterna till övriga länsstyrelser. Länsstyrelsen förespråkar därför en direkt återföring av de medel som motsvarar tillsynsavgifterna, lämpligen efterföljande år. Återföringen bör öronmärkas för att endast gå till tillsyn.

För miljöfarlig verksamhet anges i förslaget det antalet timmar per år som ska motsvara den planerade tillsynen. Det blir således en tydlig koppling till motprestation. Detta innebär att vi behöver bli bättre på att kommunicera ut till verksamhetsutövaren vad som ingår.

Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att vi får bättre förutsättningar att fullgöra tillsynsuppdraget om vi får behålla pengarna. Den förstärkning som dessa nya avgifter innebär medför också att tillsynsmyndigheten snabbare kan agera på avvikelser och förhindra större incidenter.

8. Åtaganden

8.1 Ny vägledning till FAPT

Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att vägledning tas fram, framförallt när det gäller bedömning av nedsättning av avgift. Länsstyrelsen anser att vägledning bör finnas på plats då de nya bestämmelserna träder i kraft.

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

Länsstyrelsen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att en större utredning krävs för att utröna förutsättningar och konsekvenser av att införa en avgift för denna typ av samråd som varierar i komplexitet från små ingrepp på liten yta, enstaka träd till milslånga ledningar och solcellsparkar på 200 hektar. Detsamma gäller för eventuell tillsyn kopplat till de försiktighetsmått eller förbud som länsstyrelsen beslutat om.

Precis som Naturvårdsverket skriver bör det utredas om det finns skäl att införa avgift endast för vissa typer av samrådsärenden. Det kan vara lämpligt att kräva avgift för till exempel stora solcellsparkerna eller långa ledningsdragningar men inte för korta sträckor eller enstaka träd.

Beskrivning av ärendet

Regeringen önskar synpunkter på de förslag Naturvårdsverket har redovisat inom regeringsuppdrag att se över systemet för avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverkets har föreslagit en rad förändringar in förordningen om prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Regeringen önskar också synpunkter på de konsekvenser som Naturvårdsverket och Statskontoret lyft i sina redovisningar.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Malin Almqvist med miljöskyddshandläggare Anna Nicklason som föredragande. I ärendet har också medverkat miljöjurist Henrik Skanert, naturskyddshandläggare Ingunn Tryggvadotter, vattenhandläggare Åsa Ottosson Citron, tf enhetschef över miljöskydds enheten Anders Brännström samt avdelningschef för miljöavdelningen Maria Levin.

Kopia till

m.me@regeringskansliet.se