



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Naturvårdsverkets rapport att se över systemet för avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Er beteckning: M2020/02050

Länsstyrelsen lämnar följande synpunkter på Naturvårdsverkets redovisning. Synpunkterna lämnas i enlighet med redovisningens indelning.

5.1 Miljöfarlig verksamhet

Sammanfattningsvis ställer sig Länsstyrelsen i huvudsak positiv till förslagen gällande miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen välkomnar att avgifterna för tillsyn och prövning separeras och att årsavgifterna för tillsyn höjs. Länsstyrelsen anser att utfasningen av nuvarande prövningsavgifter är rimlig trots att den kommer att pågå under tio års tid. Nedan följer några detaljsynpunkter.

5.1.7 Timavgift utgår vid extraordinär tillsyn m.m.

Länsstyrelsen anser att det är bra att länsstyrelserna ges en möjlighet att ta ut timavgift för extraordinär tillsyn. Förslaget som det nu är utformat innebär dock att länsstyrelsernas tidredovisningssystem måste anpassas och ändras till tidredovisning per tillsynsobjekt. I nuläget redovisas nedlagd tid utifrån ett länsstyrelsegemensamt verksamhets- och ärendehanteringssystem (VÄS) där tidkoderna för tillsyn av miljöfarliga verksamheter är många och utgår från olika typer av tillsynsaktiviteter. Den administrativa bördan kommer att öka om dessa aktiviteter ska redovisas på objektsnivå. Naturvårdsverket anger i konsekvensanalysen att länsstyrelserna kommer att behöva utveckla sin tidredovisning för att i erforderlig grad kunna redovisa nedlagd tillsynstid. Länsstyrelsen uppfattar att Naturvårdsverket önskar följa upp olika typer av tillsyn hos länsstyrelserna. Naturvårdsverket behöver emellertid se över och välja om redovisning ska göras på en övergripande nivå eller på objektsnivå. Länsstyrelsernas administrativa börda kan inte öka ytterligare i den del som rör tidredovisning.

Om redovisning av tid införs på objektsnivå finns det samtidigt ett behov av att klargöra vad som ska räknas som administration inom tillsynen. Begreppet administration nämns på sid 15 i Naturvårdsverkets redovisning. Länsstyrelsen avser speciellt det arbete som inte är direkt knutet till ett specifikt tillsynsobjekt, så som inläsning, kompetensutveckling, behovsutredning, tillsynsplanering med mera. Om inte alla

tillsynsmyndigheter har en gemensam bild av vad som ska ingå i den tid som avgifterna ska täcka kommer det inte att bli möjligt att göra jämförelser mellan myndigheterna.

5.1.9 Antalet timmar tillsyn framgår av FAPT

Länsstyrelsen föreslår att antalet tillsynstimmar tas bort från bilagan till FAPT. Länsstyrelsen anser att om antalet tillsynstimmar framgår ges en signal om vilket antal tillsynstimmar verksamheten kan förvänta sig att få. Länsstyrelsen har uppfattat att det inte är på det sättet Naturvårdsverket tänker sig att det ska fungera. Naturvårdsverket anger att antalet timmar motsvarar en genomsnittlig motprestation från tillsynsmyndigheten till avgiftskollektivet snarare än till varje enskild verksamhetsutövare. Länsstyrelsen anser att det utifrån Naturvårdsverkets beskrivning blir motsägelsefullt att skriva ut antalet tillsynstimmar.

5.2 Vattenverksamhet

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om justerade avgifter för vattenverksamhet i sin helhet.

5.3 Vattenverksamhet som avser markavvattning

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen om justerade avgifter för vattenverksamheter som avser markavvattning i sin helhet.

5.4 Viss övrig verksamhet

5.4.1 Nya och ändrade prövningsavgifter samt nedsättning

Ny bestämmelse om nedsättning av avgift

I remissförslaget föreslås att myndigheten vid flera prövningar som gäller samma åtgärd ska kunna skriva ner den totala prövningskostnaden, genom att den högsta avgiften är oförändrad och övriga betalas med 25% av beloppet. Länsstyrelsen har redan erfarenhet av denna typ av avgiftsberäkningar och vill framföra att det leder till administrativa kostnader för handläggare som är orimliga i förhållande till behovet. Länsstyrelsen föreslår istället ett enkelt system där sökanden vid flera prövningar för samma åtgärd endast behöver betala den högsta avgiften och att samtliga övriga avgifter utgår.

Länsstyrelsen bedömer att det merarbete som blir vid samprövning av flera ärenden för en åtgärd är marginellt i förhållande till den administrativa arbete som följer av remissförslaget. Länsstyrelsens bedömning är att kostnaden för ett samprövat ärende inte motsvarar 25 % av ordinarie avgift, utan snarare handlar om 5-10 %. Länsstyrelsen gör också bedömningen att en avgift räcker för att fungera som incitament för att sökanden ska avstå åtgärder i skyddade områden om det finns andra alternativ.

Strandskydd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Länsstyrelsen får ta ut avgift för strandskyddsdispens i de fall Länsstyrelsen samprövar med vattenverksamhet eftersom det inte är rimligt att avgiften styrs av till vilken myndighet ansökan lämnas in. Däremot konstaterar Länsstyrelsen att dessa ärenden, i enlighet med vad som anförs under stycket ”generella synpunkter”, ändå aldrig bör omfattas av mer än en av avgifterna, den som är högst. Denna typ av samprövningar är ofta tämligen enkla och genererar inte merarbete på ett sådant sätt att det är motiverat med dubbla avgifter.

Natura 2000-tillstånd

Ny avgift föreslås för tillståndsprövning enligt 7 kap 28a§ (Natura 2000-tillstånd) med avgiftsklass 7 motsvarande 10 700 kr. Det är något oklart om förslaget omfattar alla Natura 2000-prövningar eller enbart sådana som kräver regeringens tillåtlighet (vilket antyds under konsekvensutredningen). Om förslaget gäller samtliga Natura 2000-prövningar, ser Länsstyrelsen flera svårigheter med förslaget. I dagsläget finns det en enorm spännvidd mellan olika tillståndsprövningar avseende omfattning, syfte och aktörer. Handläggningstiden är mycket varierande och medelhandläggningstid för ett Natura 2000-ärende är därför inget rättvist mått som underlag för prövningsavgift. Länsstyrelsen ser att det finns motiv för att utreda en prövningsavgift gällande stora och omfattande prövningar, men det stora antalet prövningar är i dagsläget inte av sådan karaktär. De flesta tillståndsansökningar är av mindre omfattning och tillstånd kan meddelas utan att det innebär stora utredningar inom ramen för prövningen. Kanske kan en möjlighet vara att undanta ideella föreningar och enskilda privatpersoner från avgift inom Natura 2000-områden, alternativt ha en lägre avgift för denna grupp. Samtidigt kan avgift tas ut från företag och större aktörer som planerar omfattande åtgärder där handläggningen tar mycket tid.

I sammanhanget bör man också ta ställning till att ett nekat tillstånd kan leda till att sökanden är ersättningsberättigad om det är inom ramen för t.ex. jord- eller skogsbruk, se särskild punkt under ”Övriga synpunkter gällande prövning och tillsyn inom 7, 8 och 12 kap miljöbalken”. I konsekvensanalysen rörande avgift för artskyddsdispens resonerar utredningen kring förutsättningarna för främst skogsbruket och den enskilde skogsägaren, vars incitament att följa lagen kan bli lidande om alltför höga avgifter införs. Motsvarande resonemang gäller för Natura 2000-prövningar. I dagsläget har Länsstyrelsen ett flertal tillståndsprövningar rörande små markägare som bedriver aktivt skogsbruk. Om markägarrätten inte ska inskränkas indirekt genom att markägare upplever en försvårad och mer kostsam hantering av skogsavverkningar, bör skogsbruksåtgärder generellt undantas avgift inom Natura 2000-områden. Länsstyrelsens bedömning angående Natura 2000-ärenden är att en avgift för skogsbruksåtgärder inom Natura 2000-områden skulle kunna motverka naturvårdsnyttan.

Artskyddsdispens

Ny avgift föreslås för prövning av ansökan om artskyddsdispens och bestäms till avgiftsklass 5 motsvarande 4 600 kr. I konsekvensutredningen förs ett resonemang kring att det kan drabba enskilda markägare (främst skogsägare) och att det skulle kunna motverka naturvårdsnyttan om det leder till att åtgärder genomförs utan prövning. Naturvårdsverket anser ändå att det är befogat med avgift.

Länsstyrelsen delar inte Naturvårdsverkets uppfattning beträffande detta och menar att det finns en uppenbar risk att skada på hotade arter orsakas utan att det blir föremål för utredning och prövning. Länsstyrelsen bedömer att detta inte kan avhjälpas genom utökad tillsyn, då det redan idag är svårt att agera tillsynsvägen inom artskydd i synnerhet gällande arter som uppträder tillfälligt och oregelbundet. Länsstyrelsens bedömning är att det är mycket viktigt att det är lätt för en verksamhetsutövare att få sin fråga prövad och att införa en avgift skulle verka i motsatt riktning och avskräcka från att ta kontakt med myndigheten.

Länsstyrelsen vill också framföra att det även inom artskyddsprövning, precis som inom Natura 2000-prövning, finns en mycket stor spännvidd av ärenden beträffande omfattning, typ av verksamhet och sökanden. Inte heller inom artskyddet är genomsnittskostnaden för en artskyddsdispens relevant som underlag för avgift. Det är en mindre andel svåra ärenden som tar lång tid att utreda och handlägga som drar upp genomsnittskostnaden, ofta rörande större exploateringar som berör groddjur eller fladdermöss. De allra flesta ärenden är enkla och mer i samma nivå som ett samråd eller en enkel biotopskyddsdispens sett till tidsåtgång. I Västmanland har Länsstyrelsen t.ex. en stor mängd enkla mistelärenden i statsnära miljöer där det inte är motiverat med samma avgift som för t.ex. ett exploateringsärende för nytt köpcentrum. Länsstyrelsen menar därför att det behöver finnas en anpassning till omfattningen av åtgärden för att det ska vara rimligt att ta ut avgift, se även synpunkter beträffande avgifter under ”Övriga synpunkter gällande prövning och tillsyn inom 7, 8 och 12 kap miljöbalken”.

5.4.2 Vissa befintliga avgifter höjs

Merparten av befintliga avgifter för prövning av ansökan om dispens från områdesskydd inklusive strandskyddsdispens höjs med en avgiftsklass till avgiftsklass 5 (4 600 kronor) respektive avgiftsklass 6 (7 100 kronor). Undantaget är biotopskydd, som föreslås ligga kvar oförändrat.

I konsekvensanalysen anger Naturvårdsverket att en avgiftshöjning till full kostnadstäckning för aktuella dispensprövningar kan leda till att antalet åtgärder som utförs utan dispens ökar, vilket skulle motverka syftet med de aktuella förbuden att skydda biologisk mångfald, arter och livsmiljöer. Naturvårdsverket menar att detta skulle gälla särskilt prövningar av dispens

från det generella biotopskyddet och naturreservatsföreskrifter. Man tar också upp risken att kraftigt ökade kostnader för dispensprovningar av förvaltningsåtgärder i naturreservat kan innebära att färre sådana åtgärder genomförs. Naturvårdsverkets slutsats blir dock att det endast för biotopskydd är motiverat att avgiften kvarstår oförändrad. Där menar man att det finns en betydande risk att mindre verksamhetsutövare och privatpersoner utför dispenspliktiga åtgärder utan provning.

Länsstyrelsen ställer sig starkt frågande till denna skillnad i bedömning av risken gällande biotopskydd, naturreservat respektive andra provningstyper (där avgift införs) som artskydd och Natura 2000. Länsstyrelsen bedömer tvärtom att det inte finns annat än marginell skillnad i riskhänseende beroende på typ av provning. Däremot delar Länsstyrelsen bilden att det föreligger en risk och att denna måste vägas in i sammanhanget, men risken är snarast kopplad till om det är en liten aktör eller inte. Ju mindre aktör och mindre en åtgärd är desto större risk är det för negativ miljöpåverkan till följd av att provningen är avgiftsbelagd. Det gäller oavsett typ av skydd. Sammanfattningsvis menar därför Länsstyrelsen att det är omotiverat att införa eller höja avgifter för åtgärder där små aktörer eller privatpersoner är sökanden generellt. Istället bör vid behov stora aktörer få ta merparten av kostnaderna. Med remissförslaget skulle konsekvensen i praktiken bli den motsatta, d.v.s. att små aktörer indirekt får betala för större aktörers provning eftersom avgiften i förslaget baseras på genomsnittskostnad. Det är inte en rättvis modell och den kommer därför snarast att motverka erhållen naturvårdsnytta.

5.5 Övriga förändringar

Länsstyrelsen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning om att årlig översyn av avgifterna skulle medföra en icke försvarbar administration för alla inblandade myndigheter.

5.6 Författningsförslag

Utöver vad som följer av ovanstående har Länsstyrelsen följande synpunkter på författningsförslaget.

5.6.1 Kap 2 Avgifter för miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelsen anser att formuleringen i 11 § om att avgift ska betalas i efterhand vid varje kalenderårs utgång är otydlig. Länsstyrelsen anser att en bättre formulering är att tillsynsavgiften ska betalas under sista kvartalet. Därmed får Länsstyrelsen en frihet att planera avgiftsarbetet inom myndigheten.

Länsstyrelsen anser att formuleringen i 11 § om att den första tillsynsavgiften ska betalas för det kalenderår som följer på det år då verksamheten

påbörjades är otydlig. Det bör klargöras vad som avses med att en verksamhet påbörjas.

Allmänna synpunkter

Övriga synpunkter gällande prövning och tillsyn inom 7, 8 och 12 kap miljöbalken

Det finns sedan tidigare en möjlighet att sätta ned eller efterskänka en avgift enligt 9 kap 3 §. Den föreslås vara kvar oförändrad, vilket Länsstyrelsen tycker är bra. Länsstyrelsen behöver en möjlighet att anpassa avgifter till prövningens förutsättningar i det enskilda fallet. Länsstyrelsen vill dock lyfta att det idag finns ett stort antal ärenden som mer generellt borde undantas avgifter till följd av syftet med åtgärden eller för att inte motverka prövningens syfte. Om det inte görs mer generella undantag kommer myndigheter behöva lägga onödiga resurser på att göra dessa bedömningar i varje enskilt fall.

Avgiftsbefria åtgärder vars syfte bör främjas

Naturvårdsverket lyfter att avgifterna inte ska motverka lagstiftningens naturvårdsnytta. Om myndigheter tar ut avgift för åtgärder vars syfte är att tillgodose allmänna intressen, såsom tillgänglighet, friluftsliv eller natur- och kulturvård, finns en uppenbar risk att denna typ av åtgärder hindras eller i värsta fall uteblir. Många små aktörer eller föreningar arbetar med denna typ av åtgärder och även låga avgifter kan motverka en positiv utveckling inom dessa områden. Länsstyrelsen vill därför att denna typ av åtgärder ska undantas prövningsavgift generellt. Även åtgärder inom ramen för reservatsförvaltning bör omfattas av ett generellt undantag från avgift för att dessa uppdrag inte ska onödigtvis försvåras.

Avgift för markägare bör hanteras enhetligt oavsett prövningstyp

Idag finns ett generellt undantag från avgifter för markägare vid dispensprövning i naturreservat eller naturminne. Syftet torde vara att inte inskränka en markägares rättigheter genom att försvåra dispensprövning, vilket skulle kunna bli fallet om avgift krävdes. Det bör dock utredas varför inte motsvarande förhållningssätt finns vid prövning av övriga områdesskydd enligt miljöbalken. Om avgifter införs för områden såsom artskydd och Natura 2000, bör ett generellt undantag för markägare gälla även för dessa prövningar. Ofta prövas t.ex. naturreservatsdispens och Natura 2000-tillstånd samordnat och det är märkligt om den ena prövningen ska vara avgiftsbefriad, men inte den andra, när sakfrågan är densamma.

2022-10-27

500-4216-2022

Avgift för verksamheter som vid nekad dispens/tillstånd kan komma att ha rätt till ekonomisk ersättning från staten bör utredas noggrannare

Åtgärder som bedrivs inom ramen för pågående verksamheter och markanvändning, kan ibland vara berättigade till ekonomisk ersättning från staten om ett beslut inskränker verksamheten på ett sådant sätt. Detta prövas i särskilt ordning, men Länsstyrelsen anser att det är olyckligt att ta ut prövningsavgift för åtgärder som vid nekad dispens eller tillstånd kan leda till krav på ersättning. Det gäller främst Natura 2000 och artskydd, två områden som inte är avgiftsbelagda idag. Länsstyrelsen menar att lämpligheten att ta ut avgift bör utredas noggrannare för de fall sökanden är markägare eller har motsvarande rättigheter och söker tillstånd/dispens inom ramen för t.ex. jord- eller skogsbruk.

Lämpligheten i att ta ut avgift från statliga aktörer bör utredas

Länsstyrelsen menar att man kan ifrågasätta om det är rimligt att avgift tas ut från andra statliga aktörer. Om det finns ett behov av att öka kostnadstäckning för denna prövning, bör det istället kunna regleras i annan ordning. Bortsett från att det kan tyckas märkligt att avgifter ska betalas mellan olika statliga aktörer, så innebär det en administrativ belastning för handläggare i sig att ta ut avgift, vilket bör beaktas i sammanhanget. Den totala statliga kostnaden lär alltså öka om avgift tas ut.

Avgift för 12:6-samråd bör inte införas

Av Naturvårdsverkets förslag framgår att man övervägt möjligheterna att införa avgift för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Man går dock inte vidare med något förslag eftersom frågan är komplex, utan föreslår istället att den utreds vidare.

Länsstyrelsen vill framföra att det vore synnerligen olämpligt att införa en avgift för samråd. Samråd är en omfattande ärendegrupp, som genererar en möjlighet för såväl verksamhetsutövare som privatpersoner att få samråda om vad och hur man kan anpassa olika åtgärder utan att det triggar igång olika typer av strikta områdesskydd eller artskydd. Denna möjlighet nyttjas i hög grad och är uppskattad. Länsstyrelsen bedömer att samråden många gånger leder till att påverkan på strikt skyddade arter och miljöer kan undvikas i tidigt skede och att verksamheter av stor bredd i vardagslandskapet kan genomföras med så liten påverkan på naturmiljön och ekosystemtjänster som möjligt. Samråden har en vägledande funktion som är oerhört viktig för att både minimera miljöpåverkan och för att minska antalet prövningsärenden. Länsstyrelsen bedömer att ett införande av en samrådsavgift starkt skulle motverka detta välfungerande arbetssätt och riskera att leda till både större miljöpåverkan om man väljer att avstå samråd respektive en större mängd prövnings- och tillsynsärenden till följd av att samråden uteblir.

Länsstyrelsen vill därför i tidigt skede upplysa om vikten av att samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken fortsätter att vara avgiftsbefriade.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av vikarierande Landshövding Ulrica Gradin med funktionsledare för miljöskydd Charlotte Arketeg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också vikarierande Länsråd Åsa Halldorf, miljöskyddshandläggare Carina Rosendal, vattenhandläggare Magnus Svensson och naturvårdshandläggare Kristina Hanson medverkat.

Kopia till m.me@regeringskansliet.se