

Miljödepartementet
Miljöprövningsenheten
Till: m.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: m.me@regeringskansliet.se
Ert dnr.: M2020/02050

Remittering av 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

Matfiskodlarna Sverige AB (nedan Matfiskodlarna) har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på rubricerad remiss senast 31 oktober 2022.

Matfiskodlarna är en branschorganisation för svenska fiskodlare, våra medlemsföretag står idag för över 95% av den svenska produktionen av regnbåge och röding. Medlemsföretagen har verksamhet lokaliserad på över 30 olika anläggningar runt om i Sverige och är i dag verksamma i över 26 kommuner.

Sammanfattning

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen i rapporterna, framför allt de förslag som lämnas i Naturvårdsverkets redovisning. Utöver detta tar regeringen gärna emot synpunkter dels på vilka konsekvenser förslaget om ansökningsavgifter för miljöfarliga verksamheter får för prövningsmyndigheterna, dels på om den föreslagna ändringen av ett utökat avgiftsuttag för markavvattning är i överensstämmelse med definitionen av en sådan vattenverksamhet.

Matfiskodlarna lämnar synpunkter på de delar av remissen som framförallt kan påverka våra medlemsföretag, men vi har även samverkat med De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige ekonomiska förening PO och Svenskt vattenbruk och sjömat's ekonomiska förening.

Matfiskodlarna delar sammanfattningsvis utredningens förslag om att det kan vara lämpligt att avgifterna för tillsyn och prövning för fiskodling och övervintring av fisk ska följa modellen för övriga miljöfarliga verksamheter. Men samtidigt är det av betydelse att avgifterna är konsekventa och konkurrensneutrala.

Matfiskodlarna anser det vara oklart hur Naturvårdsverket har kommit fram till de föreslagna nya fem avgiftsnivåerna för ansökningsavgifter och årliga tillsynsavgifter för fiskodlingsverksamhet samt hur detta kopplar till föreslagen normtid för respektive intervall.

Matfiskodlarna anser att principen bör vara att djurhållning oavsett om det är fjäderfä, gris, nötkreatur eller fisk ska bedömas på likartat sätt, vilket inte är fallet vare sig idag eller i Naturvårdsverkets förslag på avgifter för prövning och tillsyn.

Matfiskodlarna stödjer generellt förslaget att separera prövnings- och tillsynsavgifterna och att det blir en engångsavgift för prövning men med reservation för de verksamhetsutövare som har tidsbegränsade tillstånd.

Matfiskodlarna anser att det är mycket viktigt att avgiften för prövning och tillsyn ska motsvaras av en tydlig motprestation och ska vara lättbegripliga och förutsebara, oavsett om det är en engångsavgift, årligavgift eller timtaxa.

Matfiskodlarna anser att förslaget om timtaxa för händelsestyrd tillsyn i grunden är bra men ytterligare regleringar behövs.

I följande avsnitt utvecklas Matfiskodlarna synpunkter.

1. Synpunkter på Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket har föreslaget ny avgiftskonstruktion för fiskodling och övervintring av fisk som innebär att:

- avgifterna för tillsyn och prövning av fiskodling och övervintring av fisk följer modellen med ansökningsavgifter respektive årliga tillsynsavgifter som för övriga miljöfarliga verksamheter
- ansökningsavgifter och årliga tillsynsavgifter för denna typ av verksamheter delas in i fem avgiftsnivåer och att avgiftsindelningen utgår från mängd foderförbrukning per kalenderår, liksom för dagens avgifter.

Naturvårdsverket föreslår att avgiftsindelningen rörande fiskodling och övervintring av fisk ska utföras enligt tabell 3 nedan.

Tabell 3 Föreslagen avgiftsindelning och avgiftsnivåer rörande fiskodling och övervintring av fisk

Ton foderförbrukning	Ansökningsavgift [kr]	Tillsynsavgift [kr]	Normtid [h]
≥ 40 – 500	75 000	8 000	8
501 – 700	75 000	16 000	16
701 – 1 000	100 000	24 000	24
1 001 – 1500	150 000	32 000	32
≥ 1550	250 000	48 000	48

1.1. Avgifter ska vara konsekventa och konkurrensneutrala

Matfiskodlarna anser det vara av betydelse att avgifterna är konsekventa och konkurrensneutrala.

Matfiskodlarna anser att det inte kan ses som vare sig konsekvent eller konkurrensneutralt när det är så stora skillnader mellan olika svenska livsmedelsproducenter och specifikt djurhållandeproducenter. Matfiskodlarna anser att förslagna avgiftsintervall ska justeras så att de bättre överensstämmer med annan djurhållning.

Matfiskodlarna anser att principen bör vara att djurhållning oavsett om det är fjäderfä, gris, nötkreatur eller fisk ska bedömas på likartat sätt, vilket inte är fallet vare sig idag eller i Naturvårdsverkets förslag på avgifter för provning och tillsyn.

För att ge ett exempel har annan djurhållning en relativt låg avgift i förhållande till fiskodling och övervintring av fisk. Naturvårdsverket föreslår bland annat att djurhållningsverksamheter med avgiftskod 1.10-i föreslås justering av dagens avgift på 2 550 kr justeras till 16 000 kr för den årliga tillsynsavgiften. Vilket ska jämföras med Naturvårdsverkets förslag för fiskodling, se t.ex. tabell 3 i utredningen.

Det bör noteras att det även i förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken framkommer stora, omotiverade, skillnader mellan olika djurhållande verksamheter. Djurhållningsverksamhet med avgiftskod 1.10-i är 4 500 kronor (L) eller 1 950 kr (K). Motsvarande för fiskodling och övervintring av fisk 5.10 är 45 kronor per ton foderförbrukning per kalenderår (L) eller 15 kronor per ton foderförbrukning mer kalender år (K) samt att den totala provnings- och tillsynsavgiften efter beräkning enligt 2 kap. 3 § ska uppgå till högst 70 000 kronor.

I utredningen nämns även att jordbruksverksamheter och täkter kan anses som enklare eller mindre komplexa i sammanhanget och föreslås få en ansökningsavgift om 75 000 kr.

Matfiskodlarna anser det vara mycket oklart vilket kunskapsunderlag som ligger till grund för denna bedömning och ställer sig mycket kritisk till bedömning att fiskodling är mer komplex än t.ex. en jordbruksverksamhet och tärter. Som framförts ovan är det viktigt att avgifterna är konsekventa och konkurrensneutrala. Odling av fisk står sig mycket bra i jämförelse med annan animalieproduktion. Fiskodling är den effektivaste metoden att producera animaliskt protein vid jämförelse med t.ex. nötkreatur, gris och fjäderfä. Produktion av fisk förbrukar betydligt mindre vatten och foder än vad produktion av fjäderfä, gris och nötkreatur förbrukar. Koldioxidavtrycket av fiskproduktion per kilo ligger på samma nivå som koldioxidavtrycket av fjäderfäproduktionen och på en klart lägre nivå än koldioxidavtrycket av produktion av gris och nötkreatur.

1.2. Avgifter ska motsvara en tydlig motprestation

Utgångspunkten för avgifter enligt miljöbalken är att förorenaren betalar och att myndigheten ska ha full kostnadstäckning (självkostnadsprincipen) samt att avgiften ska motsvara motprestationen och vara lättbegripliga och förutsebara.

Matfiskodlarna anser att det är mycket viktigt att avgiften för prövning och tillsyn ska motsvaras av en tydlig motprestation och ska vara lättbegripliga och förutsebara. Det måste vara transparent vad som ingår i den fakturerade avgiften. Det behöver även förtydligas vad som menas med full kostnadstäckning och vad som är inkluderat i en sådan kostnadstäckning.

Matfiskodlarna anser att myndigheterna ska kunna redovisa en timdagbok till verksamhetsutövaren oavsett om det är en engångsavgift eller årlig fast avgift. Det vill säga en timdagbok ska biläggas fakturan och debiteras i efterhand. Det är ett rimligt krav att ställa, att myndigheterna ska kunna tidsredovisa sin arbetstid på en nivå som motsvarar de verksamheter de prövar och/eller bedriver tillsyn av samt kunna specificera vilka arbetsuppgifter som genomförts per nedlagd timme. Verksamhetsutövarna måste kunna känna en tillit till att myndigheterna fullgör sitt tillsynsuppdrag och att verksamhetsutövarna verkar under samma förutsättningar.

Tillsynsbehovet måste även sättas i relation till faktiskt genomförd tillsyn. Behovet behöver inte spegla verkligt utfall. Branschen har tolkat att tillsynen idag framförallt omfattar att granska miljörapporter, vilket inte bör ta så många timmar som föreslaget tar om ca 48 h?

Verksamhetsutövaren ska inte betala för att utbilda myndigheterna, vilket upplevs ske ibland idag, det måste vara tydligt vad som ska ingå i avgiften och att det är denna tid som ska ligga till grund för fakturering av avgifterna.

Matfiskodlarna anser även att avgifterna ska, för att kunna anses vara legitima, förtydligas med en effektivitetsaspekt. Matfiskodlarna menar på att både provning- som tillsyn ska bedrivas så effektivt som möjligt. Exempelvis nuvarande miljöprovning är ineffektiv, ej rättssäker eller transparenta och tar alldeles för lång tid. Matfiskodlarna har utifrån dessa aspekter svårt att se att det är motiverat och skäligt att höja avgifterna när systemet är så ineffektivt och tillväxthämmande samt saknar en tydlig motprestation.

Lagstiftarens syfte är att avgifterna ska täcka myndighetens kostnader - självkostnadsprincipen. Något överskott får inte uppkomma. I den mån full avgift inte är skäligt, ska nedsättning ske. Det kan vara exempelvis vara så att myndigheten inte har arbetat upp den schablon tid som nu föreslås i utredningen. På motsvarande sätt bör även verksamhetsutövaren kompenseras för de kostnader som tillkommer när myndigheter överklagar domar/beslut, eller brister i sin handläggning mm se avsnitt nedan – *Övriga synpunkter*.

1.3. Engångsavgift för provning och årligavgift för tillsyn

Vad gäller förslaget om ny avgiftskonstruktion för fiskodling och övervintring av fisk bedömer Naturvårdsverket att de ekonomiska konsekvenserna blir små. Detta i och med att de föreslagna tillsynsavgifterna differentieras och anpassas utifrån dagens provningsavgifter. I utformningen av förslaget har utgångspunkten varit att den högsta avgiften som får tas ut enligt nuvarande bestämmelse också är en maximal nivå i förslaget.

Matfiskodlarna stödjer generellt förslaget att separera provnings- och tillsynsavgifterna och att det blir en engångsavgift för provning men med reservation för att detta påverkar de verksamhetsutövare som har tidsbegränsade tillstånd mycket negativt, vilket inte har beaktats i konsekvensutredningen.

Fiskodling är en sådan verksamhet som under de senaste ca 15 åren meddelats tidsbegränsade tillstånd om ca 5 - 15 år. Förslaget med en engångsavgift för provning av nya verksamheter blir då extra kostsamt för dessa verksamhetsutövare. En ansökningsavgift kommer för dessa verksamhetsutövare att behöva betalas ut med en helt annan frekvens och totalkostnad än för andra miljöfarliga verksamheter som har tillsvidare tillstånd.

Noteras bör att företagen yrkar om tillsvidare tillstånd eller minst 20 års tidsbegränsning, men provningsmyndigheterna har meddelat korta tidsbegränsade tillstånd.

I konsekvensanalysen framkommer inte hur många av de totalt 55 stycken verksamheterna som har tidsbegränsade tillstånd, vilket är en brist. Tidsbegränsade tillstånd kommer att innebära att dessa verksamhetsutövare och som dessutom kan ha flera tidsbegränsade tillstånd inom företaget, ett för varje anläggning, behöver ha ännu starkare ekonomiska förutsättningar än de företag som meddelats

tillsvidaretilstånd. Denna särreglering för tidsbegränsade tillstånd kan inte ses som konkurrensneutralt och inte heller rättssäkert.

1.4. Timtaxa för den händelsestyrda tillsynen

Matfiskodlarna anser att förslaget om timtaxa för händelsestyrd tillsyn i grunden är bra, då det förstärker principen om att avgifterna ska kopplat till en motprestation och ökar verksamhetsutövarens möjlighet att påverka tillsynskostnaden. Som nämnts ovan anser Matfiskodlarna att en timdagbok även ska biläggas fakturan för den händelsestyrda tillsynen.

Matfiskodlarna anser dock, när det gäller timtaxa, att krav ska ställas på att tillsynsmyndigheten ska meddela verksamhetsutövaren när timtaxa träder i kraft och vad det är för händelsestyrd tillsyn som är påkallad en extra timtaxa. Det vill säga det måste vara transparent, rättssäkert och tydligt hur den händelsestyrda tillsynen kopplar till myndighetens roll och ansvar i förhållande till berörd verksamhetsutövare och gällande regelverk. Det vill säga det måste finnas en motprestation från det allmänna och avgiften måste vara lättbegriplig och förutsebar.

Fiskodling är en bransch som omfattas av flera lagar och regler där flera myndigheter men även flera olika funktioner inom en myndighet kan ha en roll och ett ansvar när det kopplar mot olika prövnings- som tillsynsärenden. Eftersom det även förekommer dubbelregleringar och otydliga gränsdragningar mellan olika tillstånd/beslut samt regelverk, som i teorin kan innebära att avgifter tas ut för samma/likande ärende, är det viktigt att myndigheterna kommunicerar både sinsemellan som med verksamhetsutövaren när en händelsestyrd tillsyn startar upp och timtaxan börjar gälla.

1.5. Övriga synpunkter tillsynsavgift

Matfiskodlarna föreslå att tillsynsmyndigheten årligen ska presentera sin tillsynsplan och estimerad tillsynsavgift till verksamhetsutövaren. En god planering som dessutom har kommunicerats med verksamhetsutövaren ökar förutsebarheten och förståelsen samt möjligheten att verifiera motprestationen till avgiften.

När det gäller tillsynsavgifter finns det en pedagogisk utmaning i att ta ut avgifter för tillsynen, när det av verksamhetsutövarna upplevs som att tillsynshandläggare inte alltid har erforderlig kompetens om den bransch de ska utöva tillsyn av. Det är svårt att ge information och råd samt genomföra tillsyn som är anpassade till

berörd verksamhet när handläggaren saknar branschkompetens. Tillsynsavgiften motsvarar därför inte alltid motprestationen och blir då inte lättbegriplig och förutsebar.

För att ge ett exempel. Det förekommer att det kommer handläggare på tillsynsbesök som aldrig sett en fiskodling tidigare, inte har grundläggande kompetens om branschen – om fiskbiologi och fiskvälfärd mm. Verksamhetsutövare som håller produktionsdjur har att följa andra lagstiftningar och som i vissa avseende väger tyngre än miljölagstiftningen, tex. så väger djurhälsolagstiftningen väldigt tungt, den blir väldigt styrande i den dagliga driften av verksamheten. Om handläggaren som utövar tillsyn enligt miljölagstiftningen inte har branschkompetens och kunskap om andra lagar och regler som fiskodlare har att följa finns det risk att de ger information, råd, föreslår åtgärder som kan få negativa konsekvenser för t.ex. djurens välfärd och hälsa.

Det förekommer att fiskodlarna får utbilda och förklara konsekvenser av sådant som handläggaren frågar eller föreslår och där delar av tillsynsbesök upplevs handla om att odlaren utbildar tillsynshandläggaren. Det upplevs då som obegripligt och oförutsägbart när avgiften sedan ska betalas. Hur hanterar vi och beaktar bristande kompetens inom tillsynen? Ska verksamhetsutövaren åberopa nedsättning av avgiften i det enskilda fallet om verksamhetsutövaren upplevelse av tillsynsbesöket är mer en utbildningsinsats än en formell tillsyn?

1.6. Övriga synpunkter

Matfiskodlarna anser att det är en brist att det inte ingått i utredningsuppdraget att utreda hur de ökade ansökningskostnaderna som t.ex. vid överklagning av annan myndighetspart, brister i myndighetsutövning, ska regleras. Det vill säga det måste finnas en motprestation från det allmänna även i dessa delar av prövnings - som tillsynsprocesserna.

I dag får exempelvis verksamhetsutövaren stå för både ansökningsavgift som tillkommande överklagningskostnaderna fast att det är en myndighet t.ex. länsstyrelsen som överklagar mark- och miljödomstolen dom. Det rimliga, men även utifrån andra effektivitetsaspekter, ska alla tillkommande kostnader bekostas av den part som överklagar prövningsmyndighetens dom. Det vill säga om länsstyrelsen väljer att prioritera att överklaga miljöprövningsdelegationen och/eller mark- och miljödomstolens dom ska alla tillkommande kostnader för verksamhetsutövaren bekostas av berörd överklagande part.

Det förekommer även att prövningsmål återförvisas till underinstans på grund av brister i myndigheternas handläggning och brister i utformningen av domar/beslut. I dagsläget innebär brister i myndighetsutövningen

ökade kostnader för verksamhetsutövarna, dessa ökade kostnader bör myndigheterna rimligen bekosta, vilket inte är fallet idag.

Dessa ökade ansökningskostnader kan i vissa fall handla om allt ifrån flera hundra tusen till flera miljoner i ökade kostnader för verksamhetsutövarna när myndigheterna brister i sin handläggning eller prioriterar att överklaga en annan myndighets dom/beslut.

Matfiskodlarna anser att det även är en brist att det inte har inkluderats i uppdraget att kartlägga hur den totala ekonomiska konsekvensen blir för verksamhetsutövarna. Fiskodlingsbranschen omfattats av flera lagar och regelverk, som var för sig genererar flera olika avgifter, både kopplat till prövning, godkännande, registrering som kontroll och tillsyn. Att bara beakta och konsekvens bedöma avgifter som kopplar till miljölagstiftningen ger bara en liten bild av den totala ekonomiska konsekvensen för verksamhetsutövarna.

1.7. Tidigare praxis för avgifterna för odling och övervintring av fisk

Matfiskodlarna önskar informera om att mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt meddelade i dom 2012-01-16 mål nr. M 2139-11 att avgifterna för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska bestämmas till 40 000 kr per anläggning för åren 2011-2013 och lämnar bolagets yrkande om nedsatta avgifter för åren 2014 och framåt utan bifall. Domen innebär en nedsättning för fiskodling från 192 000 kr per anläggning till 40 000 kr per anläggning för två anläggningar med en tillståndsgiven produktion om 1 600 ton fisk vardera.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt meddelade i dom 2013-04-25 mål nr. M 2318-12 att prövning och tillsyns avgiften ska sättas ned till 40 000 kr för en anläggning med tillstånd till en förbrukning av 2 400 ton foder år vilket motsvarar cirka 2 000 ton fisk.

Dessa domar har varit vägledande för dagens avgifter. Även om det är ett antal år sedan dessa domar avgjordes bör beaktande tas till relevanta delar i domskälen och som kopplar mot bland annat vad som är rimliga kostnader, konkurrensneutrala avgifter och skälig kostnadstäckning för odling av fisk.

Söråker, 2022-10-28

Matfiskodlarna Sverige AB



Wenche Hansen, VD