

Miljödepartementet
Miljöprövningsenheten
103 33 Stockholm
Marie Becker

Via e-post: m.remissvar@regeringskansliet.se; m.me@regeringskansliet.se

Stockholm
2022-10-31

Ert dnr
M2020/02050 o M2022/00679

Vårt dnr
2022/091

Remissvar angående Miljödepartementets remiss 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.

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Statskontoret och Naturvårdsverket (NvV) har fått ett gemensamt uppdrag av regeringen att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken. Statskontoret fick i uppdrag att se över avgiftssystemet enligt miljöbalken med fokus på de verksamheter och områden som omfattas av förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) och förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Statskontoret och Naturvårdsverket skulle analysera om avgiftssystemet enligt FAPT är ändamålsenligt och vid behov föreslå förändringar i avgiftssystemet och kraven på rapportering och uppföljning. Naturvårdsverket fick i uppdrag att med utgångspunkt i Statskontorets analys och förslag föreslå avgifter och indelning av verksamheter i olika avgiftsnivåer för de verksamheter som avses i 2, 3 och 7 kap. FAPT så att avgifterna står i proportion till kostnader för prövning och tillsyn av verksamheterna i olika branscher och för olika ärendetyper samt är lättbegripliga och förutsebara. I Naturvårdsverkets uppdrag ingår också att lämna de författningsförslag som behövs för att såväl Statskontorets som Naturvårdsverkets förslag ska kunna genomföras.

NNRs ställningstaganden angående avgifter

Schabloniserade respektive individualiserade avgifter

NvV tar upp principen för uttag av avgifter; att det ska finnas en tydlig koppling till motprestation. NNR menar att detta behöver tolkas som att det handlar om en tydlig motprestation mot det individuella företaget, inte en kollektiv motprestation mot företagen i

branschen. I annat fall går tydligheten i motprestationstanken förlorad. NNR uppfattar att NvV argumenterar för schabloniserade avgifter och kollektiva motprestationer. NNR menar att detta kan accepteras i de fall det är tydligt vilken del av en tillsynsavgift som är schabloniserad och vilken del som inte är det (exempelvis tillsynstid på plats, förberedelsetid och tid för beslutsförfattande) d.v.s. vilka arbetsmoment/kostnadsposter som ingår i en schablon.

NvV beskriver i rapporten (sid 15) att tillsynsarbete inte enbart handlar om besök på plats i verksamheten utan även granskning av miljörapporter, kontrollprogram, andra underlag, att begära in uppgifter, administration, lämna information och råd samt handläggning av klagomåls- och anmälningsärenden. NNR förstår att myndigheten kan uppfatta det som en enklare uppgift att schablonisera dessa kostnader men menar att det ändå är värt den administrativa kostnaden för myndigheten att så långt det är möjligt individualisera även dessa kostnader och redovisa detta gentemot varje enskilt företag i tillsynsfakturan. Även om det innebär ett merarbete för den enskilda handläggaren på länsstyrelsen att hålla isär vilka arbetsmoment som avser olika företag så skulle ett sådant förfarande öka transparensen avsevärt. En registrering av varje enskilt arbetsmoment och vilket företag det avser skulle också ge myndigheten helt nya möjligheter att bl.a. identifiera flaskhalsar och förbättra effektiviteten. Idag finns digitala ärendehanteringssystem som kan hjälpa handläggarna att allokera arbetstiden till respektive ärende.

Kostnader orsakade av myndigheten själv

NNR vill dock påminna om att det finns arbetsuppgifter och kostnader inom en myndighet som inte på något sätt förorsakas av företagen och deras vandel. Extra kostnader kan exempelvis uppkomma som en följd av myndighetens personalpolitik och attraktionkraft som arbetsgivare. Vid ovanligt hög personalomsättning hos myndigheten ökar naturligtvis utbildningskostnader och effektiviteten i myndighetsutövningen sjunker. NNR menar att detta är kostnader som inte ska bäras utav företagen utan som behöver belasta statskassan genom förvaltningsanslaget. Av detta skäl kräver branschen en ingående diskussion med myndigheten om vad som är en rimlig avgiftsnivå för exempelvis tillsynsarbetet och tillståndsarbetet. NNR uppfattar att NvV planerar för kraftiga avgiftshöjningar i vissa ärenden och det är särskilt i dessa fall som dialogen mellan bransch och myndighet blir särskilt viktig.

Efterhandsdebitering

NNR uppfattar att NvV ställer sig positiva till Statskontorets förslag om att tillämpa efterhandsdebitering men noterar att anpassningen av fakturabeloppet avses handla om en schabloniserad nedsättning under vissa omständigheter. NNR vill i detta sammanhang framhålla att skälet till attraktiviteten med efterhandsdebitering inte handlar om datumet i sig utan om att detta skapar möjligheter för myndigheter att vara transparenta med vilka kostnader som ingår i fakturan. Att uppskatta sådana kostnader i förväg är mycket svårare och mindre transparent än att registrera kostnadsposterna vartefter de uppkommer och sedan redovisa dem för företagen i fakturaunderlagen, efter myndighetens åtgärder. Det som alltså har ett ointressant värde för företagen är om en schablonfaktura ändras från att faktureras den 1 januari varje år till att faktureras den 31 december i stället. Efterhandsdebitering handlar för NNR om att möjliggöra transparens gentemot företagen. Vid fakturering av kostnader som inte går att individualisera menar NNR att datumet för denna fakturering inte har någon betydelse, även om det naturligtvis inte är någon nackdel att en schabloniserad del redovisas på samma faktura som de individualiserade delarna, d.v.s. i efterhand.

Årlig prövningsavgift

NNR håller med om att en fast årlig prövningsavgift, som tillämpas för vattenverksamhet, har stora nackdelar när det gäller transparensen. NNR menar att som princip ska en prövningsavgift ha en tydlig koppling till den prövning som är nära förestående och också kunna anpassas efter det prövningsarbete som faktiskt läggs ner i det enskilda ärendet. NNR menar att kostnader för omprövningar, ändringstillstånd, villkorsändringar och prövotidsredovisningar ska faktureras separat och i nära anslutning till den individuella arbetsinsatsen från myndighetens sida.

Riskstyrning

NNR menar att riskstyrning i mindre grad bör handla om att lägga stora tillsynsresurser på större och mer omfattande verksamheter utan i högre grad ska handla om att lägga stora tillsynsresurser där det genom ett brett kunskapsinsamlade finns anledning att befara problem med gelefterlevnaden.

Avgiftens storlek

NNR uppfattar att NvV vid fastställande av den nya ansökningsavgiften har utgått från vilken avgift som hittills avlagts under en 10-årsperiod. Alltså, en tidigare årlig avgift på 9 000 kr blir över en 10-årsperiod 90 000 kr och ska nu ersättas med en ansökningsavgift på 100 000 kr. En framtida ansökningsavgift ska alltså vara lika hög som den tidigare avgiften för flera olika typer av myndighetsarbete; tillståndsgivning, tillsynshandling, ändringstillstånd och villkorsändringar. NvV beskriver inte denna förändring som en höjning men blir så i praktiken eftersom tillsynsinsatsen samt arbete med ändringstillstånd och villkorsändring tas bort från den myndighetsutövning som täcks av avgiften. Att detta utgör en kraftig höjning behöver framgå tydligare i remissunderlagen.

NNR finner också att de ansökningsavgifter som redovisas förefaller kraftigt schabloniserade och därför kan befaras sällan motsvara den faktiskt nedlagda tiden för tillståndshandlingen hos myndigheten.

NNR noterar vidare att förslaget angående tillsynsavgifter (som nu bryts loss från ansökningsavgifter) innebär att dessa höjs dramatiskt, i vissa fall från 300 kr till 8 000 kr, andra tillsynsavgifter höjs från 5 100 kr till 8 000 kr. Åter en annan avgift (tillsyn av bergtäkter) höjs från 4 800 kr till 16 000 kr, en dryg tredubbling. NvV hävdar dock att det generellt sett handlar om en höjning av de årliga tillsynsavgifterna med 11 procent. Att den genomsnittliga höjningen är 11 procent hjälper föga det enskilda företag som får en långt kraftigare procentuell höjning. NvV skriver att ”höjningen får små ekonomiska konsekvenser för berörda verksamheter”. Detta kanske stämmer i vissa fall men NNR tvivlar starkt på att det gäller för ett stort antal berörda företag. Detta behöver framgå tydligare av konsekvensutredningen.

Höjningar

De kraftiga höjningar som föreslås behöver motiveras i remissunderlagen. NNR kan inte finna att underlagen visar att NvVs kostnader är så höga att de motiverar de förslagna avgiftshöjningarna.

Underlag till NvVs bedömning att tillstånds- och tillsynsavgifterna behöver höjas finns i Bilaga 2 till rapporten. I bilagan konstaterar NvV att det saknas underlag på tillräcklig detaljeringsgrad (nedbrutet på olika typer av verksamheter eller ärendetyper) för att fastställa

kostnader. NvV skriver: ”Av underlaget går det exempelvis inte att utläsa kostnaderna för tillsyn respektive prövning av miljöfarlig verksamhet på avgiftskodnivå.” Det NvV med säkerhet anser sig kunna fastställa är de totala kostnaderna för tillsyn och prövning enligt miljöbalken, inom berörda myndigheter.

Exempel på bristerna i underlaget är att mark- och miljödomstolarna enbart redovisar kostnader för 2 månader, som sedan räknas upp till 12. En annan osäkerhetsfaktor i bedömningen av tillsynsbehov och kostnader enligt miljöbalken är det faktum att NvVs enkätundersökning till länsstyrelserna visar på en stor variation i bedömningarna av omfattningen av tillsynsbehovet. Om myndigheterna inte är överens om vad som behöver göras för att uppfylla kraven i lagstiftningen så blir det svårt att fastställa ens vilka totala kostnader som är nödvändiga.

Utifrån dessa bristfälliga underlag har sedan NvV gjort en samlad bedömning och kommit fram till att exempelvis tidsåtgången för de minsta tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheterna som lägst uppgår till 8 timmar. Detta förefaller NNR som en mycket grov uppskattning och menar att de befintliga underlagen inte kan anses stödja denna slutsats. Med den erfarenhet NNR har av myndigheters tillsynsarbete i små verksamheter (NNRs kommunprojekt: www.kommungranskning.se) förefaller 8 timmars tillsynsarbete en gång per år i en liten verksamhet som en helt oproportionerlig tillsynsambition.

Det av NvV i bilaga 2 redovisade underlagen för att det finns ett behov av att höja avgifterna för tillstånd och tillsyn, finner NNR vara helt otillräckligt. NNR menar att NvV har börjat sitt arbete i helt fel ände, när man först gissar sig till ett behov och sedan hoppas på att på sikt få tillräckliga underlag för att kunna avgöra om man gissat korrekt (när digitala ärendehanteringssystem eventuellt i framtiden är installerade). NNR menar vidare att höjda avgifter har en tendens att bli permanenta. Det finns små chanser att berörda myndigheter kommer att komma fram till att avgifterna var för höga och att en lägre nivå är tillräcklig för att täcka kostnaderna. I stället är risken stor att berörda myndigheter utökar antalet och omfattningen på åtgärderna för att matcha avgifterna och den uppskattade tidsåtgången. Detta är inte ett recept på att öka myndigheternas kostnadseffektivitet.

NNR menar att NvV och övriga berörda myndigheter i stället bör satsa helhjärtat på att så snart som möjligt implementera ett fullfjädrat ärendehanteringssystem som kan avgöra hur mycket tid som läggs på respektive individuellt ärende, och fakturera detta i efterhand.

Konsekvenser

En konsekvens av det nya avgiftssystemet som NvV lyfter fram är att sökande av miljötillstånd kommer att få betala för prövningskostnaden oavsett om utfallet blir att ett tillstånd beviljas eller ej. Den stora kostnaden för företagen i sammanhanget utgörs dock av utredningsarbetet och risken att denna insats av arbete och kostnader går helt förlorad vid ett avslag, är ett mycket större problem jämfört med prövningsavgiften i sig. Detta behöver tydligare framgå av konsekvensutredningen.

NvV skriver på sidan 145 att Länsstyrelserna kommer att behöva utveckla sin tidredovisning för att i erforderlig grad kunna ha koll på nedlagd tillsynstid. NNR instämmer i detta och menar att även NvV behöver möta samma utvecklingsbehov. I detta sammanhang noterar NNR också att NvV på sidan 163 skriver att det finns kommuner som i sin ärendehantering har en mycket hög upplösning vad gäller nedlagd tillsynstid för respektive verksamhet. Trots

att NvV befarar höga administrativa kostnader menar att NNR att vinsten/nyttan med ökad transparens och möjlighet till effektivitetsuppföljning uppväger kostnaderna. NNR efterlyser skrivningar om myndigheternas ansvar för att underlätta för företagen i tillståndsprocesserna och om myndigheternas attityd vid tillsyn.

NNR efterlyser slutligen en koppling mellan det aktuella kostnadsläget i Sverige, med höga energipriser och de som en följd kraftigt ökade produktionskostnaderna för företagen, och förslaget till kraftigt höjda tillstånds- och tillsynsavgifter för miljöfarliga verksamheter. Konsekvenser av att många företag lägger ner verksamheten eller avstår från nya projekt och investeringar behöver på något sätt adresseras i NvVs rapport. Rapporten behöver således kompletteras i detta avseende.

Slutsats

NNR finner att Naturvårdsverkets rapport behöver kompletteras i flera avseenden och att underlagen inte kan ligga till grund för beslut innan sådan komplettering har genomförts.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist