

Stockholm den 31 oktober 2022

R-2022/1471

Till Miljödepartementet
M2020/02050, M2022/00679

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 18 juli 2022 beretts tillfälle att avge 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.

Sammanfattning

Advokatsamfundet är positivt inställt till förslaget att separera avgifter för prövning och tillsyn för miljöfarliga verksamheter, liksom att det i stället införs en engångsavgift för prövning av miljöfarliga verksamheter och ett bibehållande av en årlig tillsynsavgift.

Advokatsamfundet anser att det är lämpligt att det fastställs olika nivåer av ansökningsavgifter för prövning av grundtillstånd för miljöfarlig verksamhet, beroende på verksamhetens komplexitet och potentiella miljöpåverkan, samt att det införs en möjlighet att pröva avgiftens skälighet i samband med att prövningsmyndigheten avslutar ärendet. Advokatsamfundet kan även ställa sig bakom att det utgår ansökningsavgifter för andra typer av prövningar såsom prövning av ändringstillstånd och villkorsändring. Advokatsamfundet föreslår en enhetlig benämning på avgiften (ansöknings- eller prövningsavgift) i syfte att utjämna skillnaderna i bestämmelserna för prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och för att samordna desamma.



Advokatsamfundet bedömer att den skälighetsavvägning som ska ske av ansökningsavgiftens storlek kommer att bli av relativt stor betydelse vid prövning av miljöfarliga verksamheter, varför det är angeläget att det tas fram en ny vägledning om nedsättning av avgift för att säkerställa en likvärdig tillämpning.

Advokatsamfundet konstaterar dock att det underlag som ligger till grund för förslaget till nya ansökningsavgifter för prövning av miljöfarliga verksamheter är osäkert och att konsekvenserna av avgifternas storlek skulle behöva utredas närmare. Med höjda avgifter följer en ökad förväntan på motprestation, bland annat för att upprätthålla förståelsen för avgiftssystemet. Detta aktualiserar också frågan om ökade resurser hos prövningsmyndigheterna.

Advokatsamfundet ser positivt på förslaget att ge länsstyrelser möjlighet att ta ut en timavgift vid extraordinär tillsyn av miljöfarlig verksamhet, utöver den årliga avgiften, men anser att det är viktigt att det finns en förutsägbarhet i vilka situationer som sådan tillsyn aktualiseras samt att det behöver säkerställas att ett avgiftsuttag inte medför att färre missförhållanden eller incidenter kommer att anmälas. Förslaget aktualiserar även frågan om tillskott av resurser hos länsstyrelserna.

Synpunkter

Allmänna synpunkter

Advokatsamfundet kan konstatera att schabloniseringsgraden idag är hög vad gäller den sammanslagna avgiften för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Även förslaget till uppdelning innebär enligt Advokatsamfundets bedömning att avgifterna alltjämt kommer att vara av mer schabloniserad art, även om uppdelningen kan bidra till en ökad tydlighet i vilken avgift som relaterar till prövning respektive tillsyn. Genom ändringen behandlas också prövningsavgifter för prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet på ett mer likartat sätt.

Ansökningsavgifter för prövning av grundtillstånd för miljöfarliga verksamheter

Naturvårdsverket föreslår att nio olika ansökningsavgiftsnivåer för grundtillstånd införs, med utgångspunkten att avgiften ska vara differentierad efter verksamhetens komplexitet och potentiella miljöpåverkan. Det föreslås ett tak för ansökningsavgiften för ansökningar som omfattar fler än en verksamhetsgrupp. Avgiftens skälighet ska prövas i det enskilda fallet. Advokatsamfundet har ingen principiell invändning mot



systemet som sådant, inte heller mot att avgiftens skälighet prövas i det enskilda fallet. Som Advokatsamfundet återkommer till nedan kommer dock möjligheten att få ansökningsavgiften jämkad att bli av större betydelse för att inte avgiften i det enskilda fallet ska riskera att bli oskäligt hög.

Enligt gällande regelverk erläggs en prövningsavgift som en engångskostnad vid prövning av vattenverksamhet. En ändring av avgiftssystemet för miljöfarliga verksamheter skulle därför medföra att avgiftssystemet för prövning av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet sker på ett mer likartat sätt. Advokatsamfundet anser därför att det vore lämpligt med en enhetlig terminologi för angivande av avgift för prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet och benämna det antingen ansökningsavgift eller prövningsavgift. Advokatsamfundet noterar härvid att prövningsavgift på ett bättre och mer pedagogiskt sätt kan beskriva vad avgiften avser att täcka.

Ansökningsavgifter för prövning av ändringstillstånd och villkorsändring m.m.

Naturvårdsverket föreslår att ansökningsavgifter även ska utgå vid prövning av ändringstillstånd och villkorsändring samt att ansökningsavgiften ansätts till en viss procentandel av ansökningsavgiftsnivåer för grundtillstånd, dock med angivandet av ett avgiftstak. Naturvårdsverket förslår även på motsvarande sätt en tilläggsavgift för prövning av uppskjutna frågor.

Omfattningen och komplexiteten vid prövning av ändringstillstånd och villkorsändring samt prövning av uppskjutna frågor kan variera stort och har i det enskilda fallet inte nödvändigtvis en koppling till verksamhetens komplexitet och potentiella miljöpåverkan i stort. Advokatsamfundet bedömer därför att prövningsavgiften i vissa fall kan resultera i att större verksamheter kan komma att få betala en högre avgift för ett ändringstillstånd eller en villkorsändring trots att prövningen endast är av enklare slag. Men med beaktande av att det ansätts ett tak för vilken avgift som får tas ut samt att det även för dessa fall finns en möjlighet att göra en skälighetsavvägning, har Advokatsamfundet ingen principiell invändning mot föreslaget system.



Fasta avgifter för vissa prövningar

Naturvårdsverket föreslår även fasta ansökningsavgifter för bland annat upphävande av tillstånd och för ansökan om frivilliga tillstånd. Advokatsamfundet har inte heller i dessa delar någon principiell invändning mot föreslaget system.

Skälighetsavvägning

Naturvårdsverket föreslår att dagens reglering om skälighetsavvägning i 9 kap. 3 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) kompletteras med tillägget att, utöver vattenverksamheter, även miljöfarliga verksamheter ska omfattas. Advokatsamfundet bedömer att den skälighetsavvägning som ska ske sannolikt kommer att bli av relativt stor betydelse vid prövning av miljöfarliga verksamheter. Med beaktande av att bestämmelsen endast anger att avgiftens skälighet ska prövas med särskild hänsyn till prövningens omfattning, är det för en enhetlig rättstillämpning angeläget att det ges ytterligare vägledning gällande vilka faktorer som ska vägas in i bedömningen av huruvida en avgift är skälig. Advokatsamfundet anser därför att det är angeläget att det tas fram en ny vägledning om nedsättning av avgift för att säkerställa en likvärdig tillämpning av regeln såsom Naturvårdsverket föreslår.

Konsekvensbedömning av ansökningsavgifternas storlek

Advokatsamfundet noterar att Naturvårdsverket i sitt arbete med att föreslå avgifter och indelning av verksamheter i olika avgiftsnivåer har utgått från allmänna principer för uttag av avgifter, dvs. att det ska finnas en koppling till motprestation, full kostnadstäckning samt enkelhet och förutsebarhet. Naturvårdsverket anför vad gäller principen motprestation att avgifter sällan är direktrelaterade till en motprestation i det enskilda fallet, utan snarare tillfaller ett avgiftskollektiv. Naturvårdsverket anför vidare vad gäller principen full kostnadstäckning att det kan vara motiverat att frångå kravet på full kostnadstäckning när avgiftsuttaget motverkar syftet med verksamheten.

Advokatsamfundet noterar vidare att det underlag som legat till grund för förslag till nya avgifter framför allt utgår från underlag som inhämtats från de ansvariga myndigheterna. Informationen har inhämtats via enkäter och muntliga samverkansmöten. Ett samverkansmöte har hållits med representanter från branschorganisationer, därutöver synes inga synpunkter ha inhämtats från verksamhetsutövarens perspektiv. Advokatsamfundet kan konstatera att underlaget är



av begränsad kvalitet. Naturvårdsverket synes inte vara av en annan uppfattning och anför att mot bakgrund av denna osäkerhet har nivåerna för ansökningsavgifterna satts med försiktighet.

Advokatsamfundet anser dock att bristerna i underlaget motiverar att avgifternas storlek och dess konsekvenser utreds närmare. Det kan noteras att Naturvårdsverket hänvisar till Miljöprövningsutredningen och det eventuella behovet av att justera föreslagna avgifter med anledning av denna utredning. Även om Advokatsamfundet ställer sig bakom principen att det utgår en ansökningsavgift vid provning i stället för en årlig avgift, bedömer Advokatsamfundet att Naturvårdsverkets stöd för att avgifterna inte medför att ansökningsavgifter negativt påverkar verksamheters etablering eller att en verksamhetsutövare avhåller sig från att söka ett nytt tillstånd behöver underbyggas ytterligare. Det är angeläget att avgifterna inte sätts till så höga nivåer att de får en avhållande effekt genom att verksamhetsutövare inte etablerar en tänkt verksamhet eller underlåter att söka tillstånd. Med höjda avgifter följer också en ökad förväntan på motprestation, bland annat för att upprätthålla förståelsen för avgiftssystemet. Detta aktualiserar också frågan om ökade resurser hos prövningsmyndigheterna.

Advokatsamfundet är positivt inställt till att det ges möjlighet till en regelbunden översyn av avgiftsnivåerna.

Tydliggörande av när det behövs extraordinär tillsyn

Advokatsamfundet uttalar sig slutligen över förslaget att ge länsstyrelser möjlighet att ta ut en timavgift vid extraordinär tillsyn av miljöfarlig verksamhet, utöver den årliga avgiften. Advokatsamfundet har ingen invändning mot förslaget som sådant, men anser att det är viktigt att det finns en förutsägbarhet i vilka situationer som en sådan tillsyn aktualiseras. Advokatsamfundet anser att det tydligt behöver anges i FAPT under vilka förutsättningar en sådan avgift får tas ut, så att den kan särskiljas från den tillsyn som redan är finansierad genom årsavgifterna. Advokatsamfundet anser även vad gäller tillsynsavgift att det är angeläget att det tas fram en ny vägledning för att säkerställa en likvärdig tillämpning av regeln såsom Naturvårdsverket föreslår. Det behöver även säkerställas att införandet av en timavgift för extraordinär tillsyn och den föreslagna nivån på timavgiften inte medför att färre missförhållanden eller incidenter kommer att anmälas till tillsynsmyndigheten och att den så viktiga tilliten till systemet och mellan



parterna därmed försvinner. Det kan vid införandet av en ytterligare avgift noteras att det kan komma att ställas större krav på motprestation vid genomförande av prövning och tillsyn, vilket förutsätter att varje enskild länsstyrelse har tillgång till de personella och kompetensmässiga resurser som avgiftsuttagen motsvarar. Det kan kräva tillskott av resurser hos länsstyrelserna.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander