Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken

2020:23

STATSKONTORET

STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2020-12-03

DIARIENR
2020/98-5

ERT DATUM
2020-04-30

ER BETECKNING
M2020/00666/Me

Regeringen
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken

Regeringen gav den 30 april 2020 Statskontoret 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 och förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken* (2020:23).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Eero Carroll, utredare Rebecca Hort och utredare Sebastian Stålfors, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sebastian Stålfors

POSTADRESS: Box 396, 101 27 Stockholm. BESÖKSADRESS: Torsgatan 11. TELEFON VXL 08-454 46 00.
registrator@statskontoret.se www.statskontoret.se

Innehåll

	Sammanfattning	**7**
1	**Utgångspunkter för uppdraget**	**11**
1.1	Bakgrund till vårt uppdrag	11
1.2	Tidigare utredningar framhåller utmaningar i avgiftssystemet	12
1.3	Regeringens uppdrag och vår tolkning av det	15
1.4	Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten	22
1.5	Rapportens disposition	23
2	**Avgiftssystemens ändamålsenlighet**	**25**
2.1	Sammanfattande iakttagelser	25
2.2	Systemet för miljöfarlig verksamhet uppfyller inte principerna fullt ut	26
2.3	Systemet för vattenverksamhet följer delvis principerna	30
2.4	Systemet för bekämpningsmedel uppfyller inte alla principer	34
2.5	Ersättningar mellan myndigheter i samband med tillåtlighetsprövningar	37
3	**Hur följer avgifterna kostnadsutvecklingen?**	**41**
3.1	Sammanfattande iakttagelser	41
3.2	Avgifterna i FAPT är komplexa och höjs sällan	42
3.3	Avgiftsintäkterna för prövning och tillsyn är lägre än kostnaderna över tid	44
3.4	Olika modeller finns för att räkna upp avgiftsnivåerna mer systematiskt över tid	48
4	**Bör dispositionsrätten ändras?**	**51**
4.1	Sammanfattande iakttagelser	51
4.2	Frågan om disponering gäller länsstyrelsernas avgiftsintäkter för tillsyn	51
4.3	Länsstyrelsernas finansiering saknar koppling mellan intäkter och anslag	52
4.4	Skälen för dagens skillnader i frågan om dispositionsrätt är fortsatt giltiga	54

4.5 Dispositionsrätt kan ge länsstyrelserna mer resurser för tillsyn 58

5 Rapportering och uppföljning 61
5.1 Sammanfattande iakttagelser 61
5.2 Många myndigheter bidrar med underlag för att ge en samlad bild till regeringen 62
5.3 Rapporteringen ger inte en helt korrekt bild av kostnaderna för prövning och tillsyn 63
5.4 Möjligheten och behovet av att hålla isär avgifterna för prövning respektive tillsyn varierar 67
5.5 Begränsad nytta och kostsamt att redovisa per bransch 68

6 Statskontorets slutsatser och förslag 71
6.1 Statskontorets samlade bedömning 71
6.2 Avgiftssystemet för miljöfarlig verksamhet bör förtydligas och möjlighet till timavgift införas 73
6.3 Engångsavgiften för prövning och timavgiften för tillsyn behålls för vattenverksamheter 77
6.4 Ge Naturvårdsverket i uppdrag att årligen föreslå avgiftsförändringar i FAPT 79
6.5 Fördjupa analyserna av intäkts- och kostnadsredovisningen 80
6.6 Länsstyrelserna bör få ersättning när de medverkar i tillsyn och prövning enligt kapitel 17 82
6.7 Skälen är otillräckliga för att ändra dispositionsrätten 83
6.8 Konsekvenser av förslagen 84

Referenser 87

Bilagor

1 Regeringsuppdraget 91
2 Genomförande av uppdraget 101
3 Bakgrund till avgiftsområdena i FAPT 107
4 Utvecklingen av avgiftsregleringen 1998–2020, samt fördelningen av belopp 1998 och 2020 113

Sammanfattning

Miljöbalken har inte ett enhetligt avgiftssystem. Avgifternas konstruktion skiljer sig mellan olika verksamhetsområden och tillsynsområden. Vid prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet tillämpas avgifter som i sin konstruktion skiljer sig från de som tillämpas inom vattenverksamhetens område och även vissa delar av kemikalieområdet.

Det har ingått i uppdraget att analysera avgiftssystemets ändamålsenlighet och vid behov föreslå förändringar i systemet och kraven på rapportering och uppföljning.

Avgiftssystemen i FAPT stämmer inte helt överens med principerna för avgiftsuttag

Statskontoret bedömer att avgiftssystemen i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) inte helt stämmer överens med de relevanta och allmänna principerna för att ta ut avgifter.

Den årliga fasta avgiften som täcker både tillsyn och prövning för miljöfarlig verksamhet gör systemet lätt att överblicka och förutsägbart för verksamhetsutövarna. Nackdelen är att motprestationen är svår att påvisa. För att förtydliga systemet föreslår Statskontoret att avgiftsbeloppen för prövning och tillsyn separeras i FAPT. Vi anser också att den årliga fasta avgiften för tillsyn bör tas ut i efterhand och kompletteras med en möjlighet för länsstyrelserna att ta ut timavgift av en verksamhetsutövare för tillsyn vid en särskild händelse.

Statskontoret bedömer att avgifterna för vattenverksamhet generellt uppfyller principerna om motprestation och lättbegriplighet. Men avgiftssystemet har relativt låg kostnadstäckning och uppfyller inte principen om att förorenaren ska betala. Statskontoret anser att dessa utmaningar inte går att åtgärda genom att förändra avgiftssystemet. Istället behöver avgifterna sannolikt höjas.

Statskontoret bedömer att bekämpningsmedelsavgifterna lever i stort sett upp till principerna om motprestation och lättbegriplighet. Men avgiftssystemet lever inte helt upp till principerna om full kostnadstäckning och att förorenaren ska betala. Enligt uppdraget ska vi inte föreslå några förändringar i avgiftssystemet för bekämpningsmedel.

Avgiftsnivåerna i FAPT behöver justeras för att bättre följa kostnadsutvecklingen

Statskontoret anser att avgiftsnivåerna i FAPT behöver justeras för att bättre följa kostnadsutvecklingen över tid. Den låga kostnadstäckningsgraden för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet visar på ett sådant behov. Statskontoret föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att årligen föreslå justeringar i avgiftsnivåerna i FAPT. Naturvårdsverket bör också få i uppdrag att inrätta en samverkansgrupp med representation av bland annat länsstyrelserna. Samverkansgruppens roll blir att stödja Naturvårdsverket i beredningen av myndighetens beslut vad gäller förslag till justeringar i avgiftsnivåerna i FAPT. Naturvårdsverket och samverkansgruppen bör också verka för att statens och kommunernas tillsynsavgifter inte ska avvika för mycket från varandra.

Naturvårdsverket bör utveckla sin uppföljning och analys av myndigheternas intäkter och kostnader

Statskontoret anser att Naturvårdsverket bör utveckla sin uppföljning och analys av myndigheternas intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. De förslag vi lämnar i detta uppdrag innebär att rapporteringen av intäkter och kostnader kommer att ge en mer heltäckande och transparent beskrivning av intäkterna och kostnaderna för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Med mer heltäckande uppgifter blir det mer meningsfullt att följa upp och analysera myndigheternas intäkts- och kostnadsredovisning.

Länsstyrelserna bör få ersättning när de medverkar i tillsyn och prövning enligt kapitel 17 i miljöbalken

Statskontoret anser att det är ett problem när länsstyrelserna inte får ersättning för den tillsyn som bedrivs i samband med omfattande investeringsprojekt. För att länsstyrelserna ska få de resurser som krävs för tillsyn vid dessa projekt krävs att projekten tillåtlighetsprövas av regeringen för den tillsyn som de bedriver.

Vi föreslår därför att länsstyrelserna bör få ersättning som motsvarar deras medverkan i tillsyn och prövning av verksamheter som har prövats enligt kapitel 17 i miljöbalken. Det gäller exempelvis stora infrastrukturprojekt.

Skälen är otillräckliga för att ändra dispositionsrätten

Statskontoret bedömer att skälen som regeringen angav när länsstyrelserna fick dispositionsrätt över avgifter för dammsäkerhetstillsynen fortfarande är giltiga. Men vi anser att dispositionsrätten inte bör utökas till andra tillsynsområden i FAPT. Det främsta skälet är att villkoren i regeringens riktlinjer för att införa dispositionsrätt till fler tillsynsområden inte är helt uppfyllda.

1 Utgångspunkter för uppdraget

Statskontoret har haft regeringens 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.

I detta kapitel ger vi en bakgrund till uppdraget och utmaningarna inom området. Vi beskriver också uppdragets innehåll och rapportens disposition. I bilaga 2 redovisar vi hur vi har genomfört uppdraget.

1.1 Bakgrund till vårt uppdrag

Vårt uppdrag gäller avgiftssystemet för prövning och den tillsyn som sker enligt miljöbalken. Balken gäller sedan den 1 januari 1999 och många bestämmelser som ingick i tidigare miljölagstiftning fick då en vidare tillämpning. Miljöbalkens grundläggande syfte är att främja en hållbar utveckling, vilket kommer till uttryck genom balkens syften och rättsligt bindande allmänna hänsynsregler. Mer detaljerade regler om hur syftet ska uppnås finns i miljöbalkens förordningar.

Miljöbalken har tio tillsynsområden och enligt Miljötillsynsutredningens betänkande är förutsättningarna inom de olika områdena mycket olika. Miljöbalken är en ramlag, och bestämmelserna är olika detaljerade inom olika områden. Vissa tillsynsområden har tydliga och specificerade regler i balken och i följdförfattningar. Inom andra områden är det inte lika tydligt reglerat vad som gäller.[1]

[1] SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 119.

De mest omfattande områdena i miljöbalken är miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet samt kemiska och biotekniska produkter. Det är också dessa vi i första hand har fokuserat på i uppdraget.

1.2 Tidigare utredningar framhåller utmaningar i avgiftssystemet

Avgiftssystemet för prövning och tillsyn enligt miljöbalken har varit föremål för flera utredningar. Exempelvis visade Miljötillsynsutredningen att miljöbalken inte har ett enhetligt avgiftssystem.[2] Naturvårdsverket har i sina utredningar bland annat konstaterat att länsstyrelserna inte kan genomföra den tillsyn som är nödvändig eftersom de inte har tillräckliga resurser.

1.2.1 Inget enhetligt avgiftssystem

Regeringens utgångspunkt är att avgifter i möjligaste mån ska finansiera tillsynen, och att samma principer ska gälla för finansieringen av tillsynen i hela miljöbalken. Men Miljötillsynsutredningen konstaterade i sitt betänkande att miljöbalken inte har ett enhetligt avgiftssystem.[3] Det finns avgifter som har olika konstruktioner för olika verksamhetstyper och tillsynsområden, exempelvis när det gäller prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, vissa delar inom kemikalieområdet, strålskydd och dammsäkerhet.[4]

Dessutom finansieras prövning och tillsyn enligt miljöbalken delvis med avgifter och delvis med skattemedel. Hur stor del av tillsynen som är avgiftsfinansierad skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena.

De flesta centrala myndigheters arbete med prövning och tillsyn är finansierat genom myndigheternas förvaltningsanslag. Men det finns undantag. Exempelvis finansieras den tillsyn som

---

[2] SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.*

[3] Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, och Prop. 2019/20:137, *Förbättrad tillsyn på miljöområdet*, s. 32.

[4] SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 297.

Strålsäkerhetsmyndigheten bedriver med avgifter, liksom delar av den tillsyn som Kemikalieinspektionen utövar.

Länsstyrelsernas prövning och tillsyn finansieras i huvudsak genom förvaltningsanslaget, i regel utan specificerade villkor om hur stor del av anslaget som ska användas för tillsyn. Förvaltningsanslaget fördelas av den enskilda länsstyrelsen till de olika verksamhetsområdena inom länsstyrelsen. Länsstyrelserna får normalt inte disponera över avgiftsintäkterna själva. Men när det gäller avgiftsintäkterna från tillsynen av dammsäkerhet får dessa disponeras av den länsstyrelse som utövar tillsynen.

1.2.2 Avgiftssystemet innebär olika förutsättningar för länsstyrelser och kommuner

Miljötillsynsutredningen har konstaterat att det nuvarande avgiftssystemet innebär olika förutsättningar för länsstyrelser respektive kommuner när de utför samma typ av tillsyn. Länsstyrelsernas taxor bestäms av staten i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och är lika över landet.[5]

Kommunerna ska ta ut avgifter som täcker deras kostnader för att utföra tillsyn. Deras avgifter är normalt högre än länsstyrelsernas. Det är en skillnad som kan vara svår att förstå för verksamhetsutövarna, det vill säga tillsynsobjekten. [6]

1.2.3 Naturvårdsverket har lyft fram brister i FAPT

Naturvårdsverket redovisade 2008, 2010 och 2012 tre olika regeringsuppdrag som på olika sätt gäller avgiftssystemen i FAPT.

Avgiftssystemet behöver inte förändras i grunden, men länsstyrelserna har inte tillräckliga resurser för tillsyn

I Naturvårdsverkets första regeringsuppdrag 2008 bedömde myndigheten att avgifterna behöver höjas och bli mer differentierade samt att

---

[5] SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 305.
[6] Ibid.

länsstyrelserna behöver mer resurser för prövning och tillsyn.[7] I Naturvårdsverkets andra regeringsuppdrag 2010 ansåg myndigheten att avgiftssystemet i miljöbalken *inte* behövde förändras i grunden.[8] De statliga avgifterna borde även i fortsättningen, enligt Naturvårdsverket, differentieras utifrån miljöriskerna genom att låta olika kategorier av verksamheter betala olika höga avgifter. Naturvårdsverket ansåg att ett system där miljöriskerna vid varje enskild verksamhet skulle påverka avgiftens storlek inte skulle vara tillräckligt rättssäkert och medföra för stora administrativa kostnader.

Naturvårdsverket påpekade också, i likhet med Miljötillsynsutredningen, att flera länsstyrelser då ansåg att de inte hade tillräckliga resurser för tillsynsverksamheten. Resurserna var, enligt Naturvårdsverket, inte fördelade utifrån behoven för prövning och tillsyn i respektive län.

Vidare konstaterade myndigheten att tillsyn nästan inte förekom alls på länsstyrelsernas eget initiativ inom vattenverksamhet. Dessutom förekom i regel inte någon kontroll av tillståndsprövade vattenverksamhet. Den begränsade mängd tillsyn som ändå förekom berodde på klagomål eller andra signaler utifrån. [9]

Länsstyrelserna bör få disponera avgiftsintäkterna

I likhet med redovisningen 2008 bedömde Naturvårdsverket 2010 att länsstyrelserna behövde mer resurser till sin tillsyn. Det enklaste och snabbaste sättet att öka länsstyrelsernas resurser och förbättra deras kostnadstäckning var att låta dem disponera avgiftsintäkterna från tillsynen, enligt Naturvårdsverket. Detta gällde särskilt tillsyn av vatten-verksamhet, eftersom kostnadstäckningsgraden för den verksamheten är lägre än för miljöfarlig verksamhet (se vidare kapitel 2). De ökade intäkterna skulle enligt Naturvårdsverket vara avsedda för att höja

[7] Naturvårdsverket (2008), *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.* Dnr 716-523-08 Rt. PM färdigställt 2008-09-11.
[8] Ibid.
[9] Ibid.

ambitionen i tillsynsarbetet, inte för att ersätta annan finansiering av tillsynen.[10]

En konsekvens av förslaget skulle, enligt Naturvårdsverket, vara ökade avgiftsintäkter. Detta beror på att myndigheternas intresse för att utöka tillsynsverksamheten skulle stärkas om de själva fick behålla intäkterna. En konsekvens för verksamhetsutövarna skulle alltså bli mer tillsyn. Det skulle förbättra motprestationen för den tillsynsavgift som de betalar för.[11] Det ingår emellertid inte i Statskontorets uppdrag att analysera eller bedöma resursbehovet för länsstyrelsernas prövning och tillsyn.

1.3 Regeringens uppdrag och vår tolkning av det

Statskontoret ska enligt regeringens uppdrag analysera 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.

Vårt uppdrag består av *två* utgångspunkter som vi har förhållit oss till när vi har analyserat hur avgiftssystemet inom miljöbalken kan utformas. I analysen har vi utrett *fem* aspekter av avgiftssystemet, som vi har valt att formulera som frågor. Våra bedömningar av dessa aspekter är viktiga förutsättningar för vårt förslag på hur ett nytt avgiftssystem kan utformas.

1.3.1 Två utgångspunkter för utformningen av avgiftssystemet

De två utgångspunkterna för uppdraget är att undersöka hur avgiftssystemet kan utformas så att

- avgifterna bättre stämmer överens med relevanta principer

[10] Naturvårdsverket (2010), *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*. Dnr 526-197-09 Rt. PM färdigställt 2010-09-09, s. 5 och 28.
[11] Ibid, s. 5, 28 och 31.

- avgifterna bättre följer kostnadsutvecklingen.

1.3.2 Fem ytterligare aspekter

I vår analys av avgiftssystemet och frågan om systemet behöver en ny utformning har vi undersökt följande frågor:

- Har den nuvarande rapporteringen och uppföljningen förutsättningar att korrekt beskriva intäkter och kostnader för prövning och tillsyn samt behovet av tillsyn?
- Är det möjligt att hålla isär avgifterna för prövning från avgifterna för tillsyn?
- Finns det förutsättningar att redovisa kostnaderna för prövning och tillsyn för olika verksamheter, branscher eller ärendetyper?
- Finns det sakliga skäl till skillnader i frågan om myndigheternas möjlighet att disponera avgiftsintäkterna, och skäl till att dispositionsrätten bör begränsas eller införas i fler fall?
- Är ersättningen från en statlig myndighet till en annan ändamålsenlig och om så är fallet vad kan underlätta en sådan transferering?

I våra förslag ska vi ta hänsyn till att förenkling är en viktig komponent i regeringens arbete föra att förbättra företagens förutsättningar och stärka konkurrenskraften.[12] Det ska också framgå i vår analys vilka ekonomiska och andra relevanta konsekvenser våra eventuella förslag har.

1.3.3 Vad innebär det att avgifterna bör följa relevanta principer?

En första utgångspunkt för vår analys är att undersöka hur avgiftssystemet kan utformas så att det stämmer överens med relevanta principer för att ta ut avgifter. Regeringen anser att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter och att avgiftssystemen bör följa sådana principer.[13] Nedan går vi igenom vad de olika principerna innebär.

---

[12] Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020,* utgiftsområde 24.

[13] Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

Avgifterna bör motsvaras av en tydlig motprestation från det allmänna

En motprestation är viktig för att tillsynsavgifterna ska kunna räknas som just avgifter och inte som skatter. Kravet på tydlig motprestation innebär inte nödvändigtvis enligt regeringen att tillsynsbesök behöver ske på plats. Tillsynsorganets riskprioritering kan göra det möjligt att för vissa tillsynsobjekt eller under vissa år ersätta besök med andra tillsynsåtgärder. Den motprestation som blir tydlig för den objektsansvarige kan exempelvis vara ett svar på att kraven på egenkontroll har uppfyllts.[14]

Avgifterna bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål

Full kostnadstäckning innebär att de objektsansvariga får stå för kostnaderna för tillsyn fullt ut. Detta medför att kostnaderna för tillsynsinsatsen är tydliga för tillsynsorganet och därför medför incitament till en mer kostnadseffektiv granskning. Utgångspunkten för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska vara att avgifterna ska täcka myndigheternas kostnader för dessa verksamheter. Men avgifterna ska inte leda till några bestående överskott.[15]

Avgifterna bör vara lättbegripliga och förutsebara

I sin skrivelse om tillsyn anser regeringen att tillsynsfinansieringen behöver vara mer tydlig och förutsägbar för verksamhetsutövarna.[16] Vi tolkar denna princip som att verksamhetsutövaren ska förstå hur avgiftssystemet är utformat, skälen till det samt hur mycket verksamhetsutövaren kan förväntas behöva betala för prövning och tillsyn. Om verksamhetsutövarna förstår hur avgifterna fungerar kan avgiftssystemet ge effektiva incitament för hur de agerar.

Avgifterna bör följa principen om att förorenaren betalar

De åtgärder som myndigheterna vidtar för att regelverket ska följas ska i princip bekostas av den verksamhetsutövare som riskerar att åstadkomma negativa effekter på miljön eller människors hälsa. Men i praktiken är det svårt att koppla kostnaden för varje sådan myndighetsåtgärd till en

---

[14] Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 20 ff.
[15] Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk, del 1*, s 516 och 653 f.: Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 19–20.
[16] Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, s. 23.

verksamhetsutövare eller en ansvarig person. Det är heller knappast kostnadseffektivt att göra det fullt ut.

Det finns dessutom en skillnad mellan vilken verksamhetsutövare som ska betala och hur mycket den ska betala. Avgiftens storlek beror bland annat på om tillsynen är riskbaserad eller inte, och om hela eller delar av de administrativa kostnaderna för prövning och tillsyn inkluderas.

Att förorenaren betalar är en internationellt vedertagen princip som bland annat återges i artikel 191 om Europeiska unionens funktionssätt. Principen är vägledande inom global miljöpolitik, och är internationellt känd under beteckningen PPP (Polluter Pays Principle).

Vi har undersökt hur avgiftssystemen kan utformas så att de bättre stämmer överens med dessa principer.

1.3.4 Avgifterna bör bättre följa kostnadsutvecklingen över tid

En andra utgångspunkt för vårt uppdrag är att undersöka om avgiftssystemet kan utformas så att avgifterna bättre följer kostnadsutvecklingen över tid. Utvecklingen av avgifternas storlek i miljöbalken har varit ganska ojämn. Sedan miljöbalken började gälla 1999 till år 2015 har de fastställda avgiftsbeloppens storlek ändrats stegvis genom förordningar om ändringar i de ursprungliga förordningarna (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken samt i förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Vi har undersökt hur avgiftssystemet har följt kostnadsutvecklingen i samhället och hur denna aspekt kan förbättras.

1.3.5 Ger rapportering och uppföljning en korrekt beskrivning?

Den första frågan som ingår i vår analys är: Har den nuvarande rapporteringen och uppföljningen förutsättningar att korrekt beskriva intäkter och kostnader för prövning och tillsyn, samt behovet av tillsyn?

Sedan 2016 har Naturvårdsverket i uppdrag att sammanställa ett antal myndigheters intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt

miljöbalken och redovisa detta till regeringen.[17] Länsstyrelserna, Domstolsverket, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten ska redovisa dessa intäkter och kostnader till Naturvårdsverket senast den 28 februari varje år. Naturvårdsverket ska sedan senast den 15 april varje år sammanställa dessa uppgifter till regeringen. Naturvårdsverket ska också lämna förslag med anledning av uppföljningen.

Naturvårdsverket bedömer i sin senaste uppföljningsrapport att det behövs en översyn av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, och förordar att även de redovisningskrav som ställs på länsstyrelserna enligt 10 kap. 3–4 §§ FAPT bör ses över. De anser att det är svårt att leva upp till förordningens redovisningskrav när det gäller länsstyrelsens intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Svårigheterna gäller såväl de faktiska kostnaderna som det bedömda behovet. Jämförelser mellan kostnader för tillsyn och behov av tillsyn försvåras i och med att reglerna gäller olika omfattning av länsstyrelsernas totala tillsyn, enligt Naturvårdsverket.

I sin redovisning tar Naturvårdsverket även upp osäkerheten i de kostnadsuppgifter som länsstyrelserna redovisar. Dessa uppgifter bygger på länsstyrelsernas tidredovisningssystem och kan även innehålla andra verksamhetskostnader än de som hör till tillsyn och prövning.

Vi har analyserat och lämnar förslag på hur systemet för rapportering och uppföljning kan utformas för att skapa förutsättningar för att mer korrekt och jämförbart beskriva intäkter, kostnader och tillsynsbehov.

1.3.6 Går det att hålla isär avgifterna för prövning respektive tillsyn?

Den andra frågan som ingår i analysen är: Går det att hålla isär avgifterna för prövning från avgifterna för tillsyn?

[17] 10 kap. 1–7 §§ FAPT.

Naturvårdsverket för i sin uppföljningsrapport fram att det vore lämpligt att utreda möjligheterna att hålla isär avgifterna för prövning respektive tillsyn. Myndigheten anser att detta bland annat skulle

- förtydliga för verksamhetsutövare vad tillsyns- och prövningsavgiften gäller, i synnerhet vid överlåten tillsyn
- göra det enklare att beskriva avgiftsfinansieringen för länsstyrelsernas tillsyn, det vill säga hur stor del av tillsynen som finansieras av avgifter och hur stor del som finansieras av skatter.

Vi har analyserat förutsättningarna för att hålla isär dessa två avgifter, och redovisar vilka eventuella fördelar en sådan förändring har.

1.3.7 Går det att redovisa kostnaderna för prövning och tillsyn för olika verksamheter, branscher eller ärendetyper?

Redovisningen av kostnaderna för tillsyn och prövning är i dag uppdelad på olika tillsynsområden (miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och markavvattning) och på vilken typ av arbete som gett upphov till kostnaden i fråga (till exempel tillståndsprövning, samråd, operativ tillsyn och medverkan i domstolsprövning). Regeringen vill att vi undersöker förutsättningarna för att redovisa kostnaderna även uppdelat på olika branscher, verksamheter och ärendetyper. Vi har utrett frågan inte minst ur näringslivets perspektiv, det vill säga vilken nytta som näringslivet skulle ha av denna statistik. Vi har även undersökt hur Naturvårdsverket och de olika myndigheterna som rapporterar in kostnader till Naturvårdsverket ser på detta, till exempel vilka problem, möjligheter och kostnader det skulle medföra.

1.3.8 Finns det skäl till skillnader i myndigheternas möjlighet att disponera avgiftsintäkterna?

Enligt vårt uppdrag är det en återkommande fråga om myndigheternas verksamhet ska finansieras med anslag eller genom specialdestination av avgifter, det vill säga att myndigheterna själva får disponera intäkterna.

Riksdagen fastställde 2011 riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter.[18]

Vi har analyserat om det finns sakliga skäl för dagens skillnader när det gäller myndigheternas möjlighet att disponera avgiftsintäkterna och om de i så fall fortfarande är giltiga, eller om dispositionsrätten bör ändras eller införas i fler fall.

1.3.9 Är ersättningen från en statlig myndighet till en annan ändamålsenlig?

Den sista frågan som ingår i analysen är: Är ersättningen från en statlig myndighet till en annan ändamålsenlig och vad kan underlätta en sådan transferering?

Regeringen kan i ett ärende enligt 17 kap. miljöbalken besluta om att sökanden måste stå för berörda statliga myndigheters undersöknings-, övervaknings- och tillsynskostnader för den verksamhet som ansökan avser. Om sökanden är en statlig myndighet kan regeringen således besluta om att sökanden ska ersätta en annan statliga myndighets kostnader. I praktiken är det fråga om en överföring av statliga medel från en statlig myndighet till en annan. I samband med transaktionen uppstår administrativa kostnader.[19] Vi har analyserat om denna ordning är lämplig eller inte.

1.3.10 Avgränsningar

Vi har identifierat fyra avgränsningar i uppdraget. En avgränsning gäller avgiftssystemet för tillsynsområdet kemiska och biotekniska produkter. För detta avgiftssystem ska vi endast översiktligt se över om systemet följer allmänna principer. Enligt uppdraget ska vi inte föreslå några förändringar i avgiftssystemet.

---

[18] Prop. 2010/11:40, *En reformerad budgetlag*, s. 38; Bet. 2010/11:KU14, *En reformerad budgetlag: Konstitutionsutskottets betänkande*; Riksdagsskrivelse 2010/11:77.

[19] Regeringsbeslut 2020-04-30, M2020/00666/Me, *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken,* s. 6.

En annan avgränsning gäller vilka förslag vi ska presentera. Enligt uppdraget ska vi inte lämna förslag som berör kommunernas avgifter för tillsyn enligt miljöbalken. Våra förslag ska endast omfatta de avgifter som statliga myndigheter tar ut.

Vidare avgränsar vi oss till två avgiftsområden i FAPT: miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Det beror på att 99,5 procent av länsstyrelsernas intäkter från miljötillsyn kommer från dessa områden.[20]

Uppdraget nämner en ytterligare avgränsning som gäller vattenverksamheter. Sedan 1 januari 2019 gäller att vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel som inte har moderna miljövillkor ska prövas för att fastställa sådana villkor (11 kap. 27 § miljöbalken). Prövningsavgiften för sådana prövningar kommer att ses över i särskild ordning (prop. 2017/18:243 s. 124 och 181) och ingår alltså inte i vårt uppdrag.[21]

I bilaga 2 redovisar vi hur vi har genomfört uppdraget.

1.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring av rapporten

Utredarna Eero Carroll, Rebecca Hort och Sebastian Stålfors (projektledare) har genomfört uppdraget. Hugo Faber och Stina Petersson har medverkat under olika perioder av projektarbetet. Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets interna rutiner.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och representanter för länsstyrelserna har fått möjlighet att ge sin syn på våra preliminära bedömningar och förslag. Myndigheterna har också kontrollerat fakta på relevanta delar av ett utkast till rapport. Vi har vidare gett Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet och Sveriges kommuner och regioner möjlighet att lämna synpunkter i olika skeden av genomförandet. Statskontoret svarar för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

---

[20] Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s. 14.
[21] Regeringsbeslut 2020-04-30, M2020/00666/Me, *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*, s. 3.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten är uppdelad i sex kapitel. Kapitel 2 behandlar avgiftssystemets ändamålsenlighet och ersättningar mellan myndigheter. I kapitel 3 analyserar vi frågan om avgifterna följer kostnadsutvecklingen. I kapitel 4 och 5 analyserar vi frågorna om dispositionsrätt över avgiftsintäkterna respektive särskilda aspekter kring rapportering och uppföljning av dessa. I kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser och förslag samt förslagens konsekvenser.

2 Avgiftssystemens ändamålsenlighet

I detta kapitel analyserar och bedömer vi om avgiftssystemen enligt FAPT och förordningen (2013:63) om bekämpningsmedel är ändamålsenligt och om de behöver förändras eller inte. Våra överväganden bygger på dokumentstudier och våra intervjuer med länsstyrelser, centrala myndigheter, SKR samt företrädare för näringslivet.

I vår bedömning ingår att undersöka hur väl tillsynsmyndigheternas avgifter för prövning och tillsyn stämmer överens med de allmänna och relevanta principerna för att ta ut avgifter. Principerna är som följer:

- Avgiften bör motsvaras av en tydlig motprestation från det allmänna.
- Avgiften bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.
- Avgiften bör vara lättbegriplig och förutsebar.
- Avgifterna bör följa principen om att förorenaren betalar.

I slutet av kapitlet analyserar vi också frågan om det är ändamålsenligt att en statlig myndighet betalar ersättning till en annan myndighet.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vi bedömer att avgiftssystemen i FAPT kan bli mer ändamålsenliga än vad de är i idag. Utmaningarna skiljer sig åt mellan systemen, men gemensamt är att de inte uppfyller principen om full kostnads-täckning.
- För miljöfarlig verksamhet finns en årlig fast avgift som täcker både tillsyn och prövning. Fördelen är att systemet är enkelt och förutsägbart för verksamhetsutövarna. En tydlig nackdel är att motprestationen blir otydlig. Det beror på att det inte finns någon tydlig koppling mellan avgift och tillsyn respektive prövning.

Verksamhetsutövarna betalar årsavgift för båda delarna och inte i direkt samband med att de tillsynas eller får sin prövning godkänd.

- För vattenverksamheter finns en engångsavgift för prövning och timavgift för tillsyn. Systemet innebär en tydlig motprestation för verksamhetsutövarna samt gör det enkelt och lättbegripligt. Men vi konstaterar också att avgiftssystemet har relativt låg kostnadstäckning och inte uppfyller principen om att förorenaren ska betala.
- För bekämpningsmedel består avgiftssystemet av en årsavgift för prövning och tillsyn. Vi bedömer att motprestationen är relativt god för verksamhetsutövarna eftersom avgiften omfattar olika typer av nödvändigt stöd och information. Årsavgiften gör också systemet lättbegripligt och förutsägbart. Men principerna om full kostnadstäckning och att förorenaren ska betala är inte helt uppfyllda.
- Vi bedömer att det inte följer några onödiga administrativa kostnader av ersättningssystemet i samband med tillåtlighetsprövningar. Däremot leder flera prövningar inom ramen för ett och samma projekt till merarbete.

2.2 Systemet för miljöfarlig verksamhet uppfyller inte principerna fullt ut

Miljöfarlig verksamhet är all användning av mark, byggnader eller anläggningar som kan störa människors hälsa eller miljön. Det krävs tillstånd eller anmälan om någon vill starta och driva viss miljöfarlig verksamhet.

Miljöfarlig verksamhet regleras i miljöprövningsförordningen (2013:251) och delas in i tillståndspliktiga verksamheter A och B och anmälningspliktiga C-verksamheter. Övriga verksamheter kallas ofta för U-verksamheter.

Länsstyrelsen har tillsynsansvar för A- och B-verksamheter och kommunerna har tillsynsansvar för C- och U-verksamheter. Länsstyrelserna kan överlåta tillsynsansvar av A- och B-anläggningar till en kommun om kommunen begär det och länsstyrelsen anser att förutsättningarna enligt 1 kap 20 § i miljötillsynsförordningen uppfylls. Försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsynsansvar över

Försvarsmaktens verksamheter. För ytterligare bakgrundsinformation om miljöfarlig verksamhet se bilaga 3.

2.2.1 Hur väl stämmer avgiftssystemet med de allmänna principerna?

I detta avsnitt redovisar vi vår bedömning hur väl avgiftssystemet för miljöfarlig verksamhet följer de allmänna relevanta principerna för ett avgiftssystem.

Systemet följer inte principen om motprestation

Vi bedömer att den fasta årliga prövnings– och tillsynsavgiften som länsstyrelserna tar ut inte följer principen om motprestation. Det grundar vi på att länsstyrelserna tar ut tillsynsavgiften oavsett hur mycket tillsyn de gör hos verksamhetsutövarna. Dessutom betalar verksamhetsutövarna en årlig avgift för prövning, även om ingen ny prövning av verksamheten genomförs. Våra intervjuer med representanter för både näringslivet och länsstyrelserna visar att verksamhetsutövarna därför inte förstår kopplingen mellan avgiften och den tillsyn respektive prövning som verksamheten får.

Dessutom innebär systemet med förhandsbetalning som används inom ramen för FAPT att verksamhetsutövarna betalar vid varje givet tillfälle för något de ännu inte har fått. Systemet med förhandsbetalning har tidigare utretts av både Statskontoret och Riksrevisionen på livsmedelskontrollens område. Statskontoret ansåg då att modellen med förhandsbetalning skapar pedagogiska problem eftersom kontrollen utförs först efter det att avgiften har betalats. Att betala för en kontroll som utförs långt senare riskerar att undergräva legitimiteten för avgifterna, men också för livsmedelskontrollen som sådan. Regeringen beslutade 2020 att det nuvarande avgiftssystemet för livsmedelskontroller med en årlig avgift som betalas i förskott ska ersättas av ett system med efterhandsdebitering.[22]

---

[22] Bland annat Riksrevisionen (2014:12). *Livsmedelskontrollen. Tar staten sitt ansvar?*, Statskontoret (2015:17). *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering* och Prop. 2020/21:43, E*n anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning.*

Principen om full kostnadstäckning är inte uppfylld

Vi kan konstatera att det saknas en tydlig korrelation mellan avgiftsintäkter och statens kostnader (tabell 1). Vi bedömer därför att principen om full kostnadstäckning för avgiftssystemet inte är uppfylld.

Tabell 1. **Statens kostnader och intäkter (länsstyrelser och centrala myndigheter, exkl. Kemikalieinspektionen) för tillsyn, samråd och prövning i första instans av miljöfarlig verksamhet, 2016 – 2019 (mkr).**

År	2016	2017	2018	2019	Totalt
Avgiftsintäkter	135	152	165	169	621
Kostnader	194	203	232	241	870
Kostnadstäckning	70 %	75 %	71 %	70 %	71 %

Källor: Statskontorets egna beräkningar utifrån Naturvårdsverket (2020), tabeller 4 och 7, för 2019; Naturvårdsverket (2019; 2018), tabellerna 1 – 3, för 2017 – 2018, samt Naturvårdsverket (2017), tabellerna 2 – 4, för 2016.

Den totala kostnadstäckningsgraden för perioden 2016 – 2019 var ungefär 71 procent (tabell 1). Vi bör dock vara försiktiga med att dra några långtgående slutsatser om länsstyrelsernas avgiftsfinansieringsgrad. Naturvårdsverket konstaterar i sin senaste årsrapport att länsstyrelsernas intäkts- och kostnadsredovisningar inte håller tillräckligt hög kvalitet för det.[23]

Ett tydligt exempel på hur avgiftssystemet inte lever upp till principen om full kostnadstäckning är hur prövningar av en verksamhet går till. Det nuvarande systemet innebär att ingen avgift tas ut förrän året efter prövningen är godkänd och klar. Staten kan därför inte ta ut någon avgift om den prövade verksamheten inte startar, eller om verksamhetsutövaren drar tillbaka sin ansökan eller inte tar tillståndet i anspråk, trots att länsstyrelsen kan ha lagt mycket resurser på tillståndsprövningen. Våra intervjuer med länsstyrelserna visar att detta är särskilt vanligt när det gäller ansökan om tillstånd till vindparker som prövas utan att komma till stånd.

[23] Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s. 16.

Principen om lättbegriplighet och förutsägbarhet är i stort sett uppfylld

Vi bedömer att avgiftssystemet delvis är lättbegripligt och förutsägbart. Den fasta årliga avgiften är förutsägbar eftersom den inte varierar mellan åren och inte är beroende av hur mycket arbete tillsynsmyndigheten lägger ner på respektive verksamhet.

Men vi anser också att systemet har vissa pedagogiska brister. Det beror på att inte alla företag förstår systemet och vad de egentligen betalar för (se även föregående avsnitt).

Enligt våra intervjuer med representanter för näringslivet är det svårt för enskilda företag att förstå att avgiften är baserad på andra faktorer än endast tillsynen i sig. Dessa faktorer är exempelvis efterarbete, skrivbords-tillsyn och granskning av besiktningsrapporter.

Principen om att förorenaren ska betala är inte uppfylld fullt ut

Vi anser att avgiftssystemet inte fullt ut lever upp till principen om att varje enskild förorenare ska betala för de kostnader myndigheter har för att minimera de negativa effekter som förorenaren har på miljön. Den viktigaste anledningen till det är att systemet inte har full kostnads-täckning för vare sig prövning eller tillsyn (se avsnittet om kostnads-täckning ovan). Det är därför delvis staten, och inte den potentiella förorenaren, som betalar.

Även om avgiftssystemet i sig hade burit alla kostnader hade det varit svårt att härleda kostnaden för varje myndighetsåtgärd till enskilda förorenare. Exempelvis ansåg Miljötillsynsutredningen att det i praktiken knappast är kostnadseffektivt att försöka nå full kostnadstäckning i varje enskilt prövnings- och tillsynsärende.[24] Vi anser därför att den allmänna och relevanta principen om att förorenaren ska betala är svår att uppfylla, oavsett vilket avgiftssystem som används.

Ett sätt att närma sig principen om att förorenaren ska betala är att, vid sidan av den fasta tillsynsavgiften, införa möjligheten för länsstyrelserna att ta ut en timavgift när de utför händelsestyrd tillsyn. Den ska endast

---

[24] SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 295 ff.

aktiveras när en verksamhet kräver tillsyn utöver det vanliga på grund av förseelser. Exempel på det är större olyckor, bränder eller andra extraordinära händelser. En sådan möjlighet finns för tillsyn av vattenverksamhet, men inte för miljöfarlig verksamhet.

2.3 Systemet för vattenverksamhet följer delvis principerna

Bestämmelser om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken gäller vattenkraftverk, dammar och andra anläggningar i vattenområden, vattenuttag, grävning och utfyllnad i vattenområden samt åtgärder som utförs för att avvattna mark. Tillsynen utförs i huvudsak av länsstyrelserna, men i enstaka fall är tillsynen överlåten till kommunerna.

Till skillnad mot den timbaserade avgiften som tas ut vid tillsyn av annan vattenverksamhet, får den länsstyrelse som bedriver tillsyn över en klassificerad damm disponera denna avgiftsintäkt. En viktig anledning är att verksamheten styrs av efterfrågan, då dammarna är ojämnt fördelade över landet och länsstyrelser. Om avgiften disponeras av myndigheten och särredovisas i länsstyrelsernas årsredovisning innebär detta en säkerställd styrning och kontroll av verksamheten (se även kapitel 4).[25] För ytterligare bakgrundsinformation om vattenverksamhet, se bilaga 3.

2.3.1 Hur väl stämmer avgiftssystemet med de allmänna principerna?

I detta avsnitt redovisar vi vår bedömning av hur väl avgiftssystemet för vattenverksamheter följer de allmänna relevanta principerna för ett avgiftssystem.

Principen om motprestation är uppfylld

Vi bedömer att avgifterna för vattenverksamheter uppfyller principen om motprestation. Ett skäl är att prövningsavgiften för vattenverksamheter tas ut som en engångsavgift i samband med prövningen. Det gör det tydligt för verksamhetsutövaren vad den betalar för. En annan orsak är att

[25] Lag (2014:114) om ändring i miljöbalken; Prop. 2013/14:38, *Vattenmiljö och vattenkraft*, s. 43.

länsstyrelserna tar ut en timavgift vid tillsyn, vilket gör att kopplingen mellan mängden tillsyn och avgift blir tydlig för verksamhetsutövarna.

Principen om full kostnadstäckning är inte uppfylld

Vi kan konstatera att det nuvarande avgiftssystemet för prövning och tillsyn av vattenverksamheter medför en låg kostnadstäckning (tabell 2). Det visar bland annat Naturvårdsverkets redovisningar under senare år.[26]

Tabell 2. **Statens kostnader och intäkter (länsstyrelser och centrala myndigheter, exkl. Kemikalieinspektionen) för tillsyn, samråd och prövning i första instans av vattenverksamheter, 2016–2019 (mkr)**

År	2016	2017	2018	2019	Totalt
Avgiftsintäkter	15	25	25	30	95
Kostnader	108	117	131	142	498
Kostnadstäckning	14 %	21 %	19 %	21 %	19 %

Källor: Statskontorets egna beräkningar utifrån Naturvårdsverket (2020), tabeller 4 och 7, för 2019; Naturvårdsverket (2019; 2018), tabellerna 1–3, för 2017–2018, samt Naturvårdsverket (2017), tabellerna 2–4, för 2016.

Den totala kostnadstäckningsgraden för perioden 2016–2019 var ungefär 19 procent (tabell 2). Som vi noterade ovan bör vi vara försiktiga med att dra långtgående slutsatser om länsstyrelsernas avgiftsfinansieringsgrad. Naturvårdsverket konstaterar i sin senaste årsrapport att länsstyrelsernas intäkts- och kostnadsredovisningar inte håller tillräckligt hög kvalitet för det.[27]

Enligt de länsstyrelser som vi har intervjuat samt Havs- och vattenmyndigheten har tillsynsområdet vattenverksamheter förhållandevis höga administrativa kostnader. Skälet är att verksamhetsutövarna ska betala både en prövningsavgift och avgift baserad på handläggningstid för tillsyn. I motsats till miljöfarlig verksamhet finns det inom vatten-

[26] Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken,* samt motsvarade rapporter för 2016–2018, publicerade 2017–2019.
[27] Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s. 16.

verksamhet ingen årlig avgift, med undantag för dammsäkerhet. I stället tar länsstyrelserna ut en timavgift ut vid tillsyn.

Men eftersom länsstyrelserna inte får behålla avgifterna finns det ändå inte någon tydlig koppling mellan den utförda tillsynen och hur mycket resurser som länsstyrelserna förfogar över för tillsyn av vatten-verksamheter. Detta gäller även för övriga tillsynsområden i FAPT, med undantag för dammsäkerhet. Länsstyrelserna debiterar därför bara i undantagsfall verksamhetsutövare för tillsyn inom vattenverksamheter. De anser att det inte är meningsfullt eftersom timavgifterna tar relativt stora administrativa resurser i anspråk.[28]

Timavgiften för tillsyn av vattenverksamheter täcker inte länsstyrelsernas kostnader och tillsynen av vattenverksamhet bedöms av länsstyrelserna och Naturvårdsverket vara eftersatt.

När det gäller prövning av vattenverksamheter är avgiften kopplad till verksamhetens kostnader för det som ansökan avser.[29] Verksamhetens kostnader kan därför komma att under- eller överskattas, vilket i sin tur kan påverka hur stor avgiften blir.

Principen om lättbegripligt och förutsägbart avgiftssystem är i stort sett uppfylld

Vi bedömer att avgiftssystemet för vattenverksamhet är relativt tydligt. Det beror på att avgiften för prövning respektive tillsyn betalas separat. Prövningsavgiften är dessutom en engångsavgift och tillsynsavgiften är beroende av nerlagda tillsynstimmar per verksamhet. Dessutom tas tillsynsavgiften ut i efterhand, vilket gör att verksamhetsutövaren vet vad den betalar för.

Men samtidigt innebär systemet med timavgift att avgiftssystemet är något mindre förutsägbart för verksamhetsutövaren än om hen skulle betala en fast årlig avgift där tillsynsavgiften ingår. Anledningen är att systemet med en timavgift gör att den sammanlagda tillsynsavgiften kan variera

---

[28] Naturvårdsverket (2010), *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*. Dnr 526-197-09 Rt. PM färdigställt 2010-09-09, s. 4.
[29] FAPT 3 kap 4 §.

mellan olika år beroende på hur mycket tillsyn en enskild verksamhet kräver, och hur mycket tillsyn en länsstyrelse har möjlighet att genomföra.

Principen om att förorenaren ska betala är delvis uppfylld

Vi bedömer att principen är uppfylld när det gäller dammsäkerhet eftersom den årliga tillsynsavgiften betalas av samtliga berörda verksamhetsutövare. Det innebär att samtliga potentiella förorenare betalar. För övriga vattenverksamheter anser vi att principen delvis är uppfylld.

Övriga verksamheter betalar endast en relativt låg prövningsavgift. Timavgiften innebär att förorenaren debiteras endast om länsstyrelsen särskilt beslutar om tillsyn, vilket i viss mån innebär att förorenaren betalar. Men eftersom länsstyrelsernas timavgift är relativt låg betalar verksamhetsutövaren inte hela kostnaden för tillsynen.

År 2019 låg kommunernas genomsnittliga timtaxa för tillsyn och prövning enligt miljöbalken på 929 kr per timme (227 kommuner/förbund har lämnat uppgifter om timavgifter) och timavgiften varierade mellan 720 kronor och 1 370 kronor. I jämförelse med statistiken från kommunerna ligger timavgiften för länsstyrelsens tillsyn på 800 kronor, enligt 11 kap miljöbalken, därför lågt.[30]

I sammanhanget är anmälningsavgiften låg, 1 660 kronor, för mindre vattenverksamheter. Det bidrar också till den svaga kostnadstäckningen. Om vi sätter avgiften i relation till den timavgift på 800 kronor som är fastställd i samma förordning innebär det att den sökande finansierar drygt två timmar handläggningstid. I praktiken tar handläggningen av en anmälan om vattenverksamhet betydligt längre tid än så, enligt flera länsstyrelser.

Vi anser att det är en nackdel att anmälan om vattenverksamhet har samma avgift oavsett vilken typ av åtgärd som anmäls. I realiteten innebär

---

[30] Länsstyrelsen Västra Götaland (2020), *Vattenavdelningens synpunkter med anledning av Statskontorets översyn av förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) och förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter*, PM 2020-05-29, s. 3.

olika åtgärder och verksamheter olika omfattande insatser från tillsynsmyndighetens sida, vilket därmed inte avspeglas i de avgifter myndigheterna tar ut.

2.4 Systemet för bekämpningsmedel uppfyller inte alla principer

Bestämmelserna för ansökningsavgifter och årsavgifter för bekämpningsmedel finns i förordning (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Där finns också regler om förhöjda årsavgifter från 2014 och uppgifter om avgifter för prövning av verksamma ämnen i växtskyddsmedel och biocidprodukter.

Bekämpningsmedel är kemiska eller biologiska produkter som är till för att förhindra skador på bland annat människors och djurs hälsa. En produkt kan innehålla ett eller flera verksamma ämnen. Ett bekämpningsmedel kan vara antingen en biocidprodukt eller ett växtskyddsmedel, beroende på vad det ska användas till.

Växtskyddsmedel är bekämpningsmedel som används i huvudsak för att skydda växter och växtprodukter inom jordbruk, skogsbruk och trädgårdsbruk. Biocidprodukter är de bekämpningsmedel som inte är växtskyddsmedel. Både biocidprodukter och växtskyddsmedel kan vara biologiska bekämpningsmedel.[31]

Både den som säljer bekämpningsmedel och den som använder bekämpningsmedel betalar tillsynsavgift. För att få sälja eller använda ett bekämpningsmedel i Sverige krävs att det är granskat och godkänt av Kemikalieinspektionen.

I förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter framgår det att avgiftssystemet består av följande huvudkategorier:

- En ansökningsavgift av kemiska växtskyddsmedel respektive biocidprodukter

[31] http://www.kemi.se, inloggningsdatum 2020-09-07.

- En ansökningsavgift för verksamma ämnen i växtskyddsmedel respektive biocidprodukter
- Årsavgift för bekämpningsmedel som omfattar både kemiska och biologiska produkter samt verksamma ämnen.

För ytterligare bakgrundsinformation om bekämpningsmedel se bilaga 3.

2.4.1 Hur väl stämmer avgiftssystemet med de allmänna principerna?

I detta avsnitt redovisar vi vår bedömning hur väl avgiftssystemet för bekämpningsmedel följer de allmänna relevanta principerna för ett avgiftssystem.

Principen om motprestation är relativt väl uppfylld
Vi anser att avgiftssystemet för prövning och tillsyn när det gäller bekämpningsmedel består av en relativt god motprestation till verksamhetsutövarna. Anledningen är att årsavgiften inte endast inkluderar tillsyn utan även olika typer av stöd och information som verksamhetsutövarna har god nytta av.

Ett sådant stöd är Kemikalieinspektionens register över vilka produkter som är godkända att använda i Sverige. Ett annat stöd är Kemikalieinspektionens helpdesk och seminarier som syftar till att informera verksamhetsutövarna om vilka regler som gäller för prövningen och vad de förväntas göra för att uppfylla dem.

Principen om full kostnadstäckning är inte helt uppfylld
Vår analys visar att avgiftsuttaget inte fullt ut täcker kostnaderna för prövning och tillsyn (tabell 3). Kemikalieinspektionens årsredovisningar för perioden 2016–2019 visar att prövning och tillsyn av bekämpningsmedel har haft full kostnadstäckning under ett år, nämligen 2018.

Tabell 3. **Kemikalieinspektionens kostnader och intäkter för avgiftsbelagd tillsyn på bekämpningsmedelsområdet, 2016–2019 (mkr).**

År	2016	2017	2018	2019
Intäkter	56,5	57,1	74.9	66,7
Kostnader	65,5	67	74,6	73,1
Kostnadstäckning	86,3 %	85, 2 %	100,4 %	91,2 %

Källor: Statskontorets egna beräkningar utifrån Kemikalieinspektionen (2020; 2019; 2018; 2017), tabellen ”Avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna inte disponeras”. Intäkters faktiska utfall (ej budgeterat) summeras endast för bekämpningsmedel. Det faktiska kostnadsutfallet (ej budgeterat) summeras också för denna verksamhet.

De årliga underskotten beror på att kostnaden för prövningen är högre än vad anslaget täcker. Det går förenklat att säga att kostnadstäckningen för prövningen är cirka 80 procent och för tillsynen cirka 100 procent.

Kemikalieinspektionen arbetar för att kostnaderna för den avgifts-finansierade verksamheten på sikt ska vara i balans mot intäkterna. Men myndigheten påpekar att ändringen i förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter som gäller sedan den 14 juni 2019 innebär att så kallade UPMA – det vill säga utvidgning av produktgodkännande för mindre användningsområde och vissa biologiska växtskyddsmedel – inte längre omfattas av målet om full kostnadstäckning.[32]

Samtidigt gäller fortfarande målet om full kostnadstäckning för ansökningar om små odlingsarealer, dispenser för att undanröja fara och vissa biologiska växtskyddsmedel. Eftersom avgiftsnivåerna för dessa ansökningar inte är beräknade att täcka kostnaderna för prövningen kommer dessa ärendetyper inte att kunna uppnå full kostnadstäckning.[33]

Principen om lättbegripligt och förutsägbart är i stort sett uppfylld

Vi anser att årsavgiften för tillsyn av bekämpningsmedel är lättbegriplig och förutsägbar, eftersom den är fast och inte rörlig. Däremot är prövningsavgifterna relativt komplicerade eftersom det finns olika ansökningsavgifter för olika ärendekategorier respektive ärendetyper. För verksamhetsutövare som vill ta reda på ansökningsavgiften finns det ett

[32] Kemikalieinspektionen (2020), *Årsredovisning 2019,* s. 108.
[33] Ibid, s. 107–108.

särskilt webbprogram på Kemikalieinspektionens webbsida som stöd för att beräkna ansökningsavgiften.

Principen om att förorenaren ska betala är inte helt uppfylld

Vi bedömer att principen om att förorenaren ska betala inte är helt uppfylld inom bekämpningsmedelsområdet. Kostnaderna för prövning och tillsyn, som vi konstaterar ovan, betalas till cirka 90 procent av verksamhetsutövarna på kemikaliemarknaden. Men eftersom resterande 10 procent finansieras via förvaltningsanslaget står alltså inte förorenaren för hela kostnaden.

Det kan finnas nyansskillnader mellan de som säljer bekämpningsmedel och de som använder bekämpningsmedel. Men vi har inte möjlighet att särskilja dessa grupper för att analysera hur mycket var och en betalar i avgifter. Vi behandlar dem därför som en gemensam grupp.

2.5 Ersättningar mellan myndigheter i samband med tillåtlighetsprövningar

I detta avsnitt analyserar vi om det är ändamålsenligt att en statlig myndighet betalar ersättning till en annan och vad som kan underlätta en sådan transferering. Våra bedömningar bygger på dokumentstudier och våra intervjuer med länsstyrelser och Transportstyrelsen.

Vår analys visar att det inte följer några onödiga administrativa kostnader av ersättningssystemet i samband med tillåtlighetsprövningar. Däremot leder flera prövningar inom ramen för ett och samma projekt till merarbete. Men detta är snarast en konsekvens av hur prövningarna utförs än ett problem som har att göra med hur ersättningssystemet är utformat.

2.5.1 Prövningsmyndigheten får bara ersättning om regeringen hanterar ärendet som ett tillåtlighetsärende

Myndigheternas insatser vid prövningsprocesserna kan i vissa fall kräva mycket resurser. Så är det vid till exempel stora projekt inom infrastrukturområdet eller gruvnäringen. Prövningsmyndigheternas möjligheter att finansiera insatser som gäller mer komplexa och omfattande projekt hanteras i regelverket genom att FAPT ger möjlighet för prövningsmyndigheterna att begära ersättning för kostnader som uppstår vid sådana

ansökningar. Det innebär, om den sökande är en statlig myndighet, att en myndighet ska ersätta en annan myndighets kostnader för undersöknings-, övervaknings- och tillsynsinsatser som gäller den verksamhet som ansökan gäller. I praktiken blir det fråga om att föra över statliga medel från en statlig myndighet till en annan. Denna hantering för med sig vissa administrativa kostnader.

Men möjligheten för prövningsmyndigheten att begära ersättning för resurskrävande prövningar begränsas av att den förutsätter att regeringen hanterar prövningen som ett så kallat tillåtlighetsärende vilket kräver ett regeringsbeslut. Antalet tillåtlighetsprövningar har dessutom minskat efter att kriterierna för när detta ska göras har skärpts genom förändringar i regelverket. Detta begränsar i praktiken ytterligare möjligheten för prövningsmyndigheterna att finansiera mer omfattande prövningar. Om tillsynen inte gäller ett tillåtlighetsärende finansieras prövnings-kostnaderna av prövningsmyndighetens förvaltningsanslag.

Mot denna bakgrund har Trafikverket analyserat länsstyrelsernas behov av extra resurser i samband med Trafikverkets omfattande infrastruktur-investeringar inom transportsektorn. Trafikverket lämnade också tidigare i år förslag om på vilket sätt länsstyrelserna skulle kunna få extra resurser.[34]

Vi kan inte utifrån vårt underlag se att den problembild som vi har fått fram när det gäller ersättningar från en myndighet till en annan i samband med tillåtlighetsprövningar även gäller andra myndigheter än läns-styrelserna.

2.5.2 Det finns olika problem med det nuvarande ersättningssystemet

I våra intervjuer med företrädare för länsstyrelserna och Trafikverket har vi uppmärksammat flera problem med det nuvarande ersättningssystemet vid tillåtlighetsprövningar.

[34] Trafikverket (2020), *Uppdrag att analysera resursbehov för länsstyrelserna vid omfattande transportinfrastrukturinvesteringar*.

Allt färre verksamheter tillåtlighetsprövas

Regeringen beslutar i allt mindre utsträckning om tillåtlighetsprövningar. I stället bedömer Trafikverket om större projekt uppfyller kraven i miljöbalken. Den utvecklingen överensstämmer också med den ansvarsfördelning mellan regeringen och prövningsmyndigheterna som lagstiftarna ville åstadkomma när möjligheten infördes i miljöbalken. Trafikverket bedömer att det är en förväntad konsekvens av en lagändring 1 januari 2013 som syftade till att prövningar endast ska göras när de är motiverade. Samtidigt innebär denna utveckling att prövningsmyndigheterna har färre möjligheter att begära ersättning för att täcka kostnader kopplade till deras insatser vid denna form av prövningar.

Kostnaderna för tillåtlighetsprövningar finansieras i låg utsträckning genom avgifter

Möjligheten för myndigheter att få ersättning för kostnaderna för insatser vid tillåtlighetsprövning förutsätter att regeringen beslutar att ersättning ska betalas ut. Det leder till att länsstyrelserna har kostnader för dessa insatser som inte täcks genom särskilda avgifter.

Ersättningen betalas inte till prövningsmyndigheten

Ersättningen till prövningsmyndigheterna/länsstyrelserna för genomförd prövning sätts in på gemensamt konto för statskassan.

Processen förlänger prövningstiden och försenar projekten

Länsstyrelserna har inte möjlighet att fakturera kostnader för insatser som genereras av stora infrastrukturprojekt. Länsstyrelserna tar därför hand om dessa insatser inom ramen för andra prövningsärenden. Det leder till längre handläggningstider för prövningsärenden och att investeringsprojekten försenas.

Flera prövningar inom ramen för samma projekt skapar merarbete

Några onödiga administrativa kostnader som följer av ersättningssystemet har inte förts fram till oss. Däremot leder flera prövningar inom ramen för ett och samma projekt till merarbete, vilket lyfts fram som ett problem i våra intervjuer. Men detta är snarast en konsekvens av hur prövningarna utförs än ett problem som har att göra med hur ersättningssystemet är utformat.

3 Hur följer avgifterna kostnadsutvecklingen?

I detta kapitel analyserar vi hur väl avgifterna i FAPT och i förordningen (2013:63) om bekämpningsmedel har följt kostnadsutvecklingen över tid. Vi analyserar också *hur* avgifterna i fortsättningen skulle kunna följa kostnadsutvecklingen närmare, enligt ett antal alternativa modeller.

För att ge en bild av avgiftssystemets komplexitet redogör vi inledningsvis för dess konstruktion och utveckling. Vi bedömer att komplexiteten delvis kan förklara varför avgifterna inte bättre har följt kostnadsutvecklingen över tid.

Våra överväganden bygger i huvudsak på dokumentstudier och data från Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vår analys visar att avgifterna vid tillsyn enligt miljöbalken är mindre överblickbara 2020 än vad de var 1998. Det är en delförklaring till varför avgifterna inte följer kostnadsutvecklingen närmare.
- Vår analys visar att avgiftsintäkterna inom ramen för FAPT och bekämpningsmedelsförordningen visserligen har följt kostnads-utvecklingen. Kostnaderna för tillsyn täcker dock inte behovet av tillsyn, även när ej tillgodosedda behov beräknas restriktivt, utan utgår från den budget som tilldelats. Avgiftsbeloppen vid de nuvarande nivåerna medför intäktsökningar vid ökad tillsyn som är lägre än de budgeterade kostnadsökningarna.
- Vi anser att det finns fördelar med en modell där länsstyrelserna tillsammans med Naturvårdsverket årligen ser över avgiftsbeloppen i FAPT och vid behov föreslår revideringar till regeringen. Två andra alternativ är indexering och ändring genom en avgiftsfaktor.

3.2 Avgifterna i FAPT är komplexa och höjs sällan

Vi bedömer att det finns behov av att förändra systemet för hur avgifterna sätts i FAPT. För att illustrera hur komplext systemet är har vi analyserat avgifternas reglering inom miljöbalken samt de ändringar som har gjorts i FAPT under åren.

Vi anser att komplexiteten delvis kan förklara varför avgifterna inte bättre har följt kostnadsutvecklingen över tid, något som är centralt för oss att utreda enligt vårt uppdrag. Vi bedömer att komplexiteten kan överkommas genom att uppdatera avgifterna mer systematiskt, uppemot årligen (se avsnitt 3.4). I dagens system har regeringen hela ansvaret för att ändra det alltmer komplexa regelverket, vilket leder till att avgifterna höjs mer sällan och osystematiskt.

Vår analys visar att avgifternas reglering inom miljöbalken har blivit mindre överskådlig över tid. Men vissa principer har dock bestått. Relativt storskalig och/eller starkt miljöpåverkande produktion får högre avgifter. Vi har också funnit att avgiftsbeloppen har höjts, delvis i takt med kostnaderna för prövning och tillsyn. Att kostnaderna har ökat kan dock i sin tur avspegla antingen att mer tid och resurser har lagts ner på tillsynen, att kostnaden per timme har ökat, eller båda delarna. Vi bör också hålla i minnet att kostnadsredovisningen brister i ett antal avseenden, som diskuteras närmare i kapitel 5.

3.2.1 FAPT:s regleringar har blivit mer komplexa

Den konsoliderade versionen av FAPT för 2020 reglerar verksamhetskoder och belopp i ett, på ett sätt som är överskådligt för verksamhetsutövare.[35] Men den gällande versionen av FAPT visar inte historiken (se bilaga 4), vilket gör det svårare att undersöka hur avgifterna har utvecklats över tid.

[35] Den konsoliderade FAPT:en, med alla ändringar infogade, är tillgänglig vid https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1998940-om-avgifter-for-provning_sfs-1998-940 , loggdatum 201111.

Vi anser att det går att förenkla regleringen. Framtida ändrings-förordningar kan inte bli färre, men genom att ändra hur uppräkningen ska gå till kan förändringarna bli bättre koordinerade med varandra samt mer systematiska över tid.

3.2.2 Avgiftsbeloppen 1998 och 2020 innebär en fortsatt gradering efter risk

Vi har analyserat avgiftsbeloppens fördelning under åren 1998 och 2020 med vissa typexempel (se bilaga 4). Detta behövs för att överblicka hur avgiftsnivåerna har ändrats över tid och hur de förhåller sig till varandra för olika verksamheter. Därmed kan vi uppdragsenligt bedöma huruvida avgifterna följt kostnadsutvecklingen och om de följer relevanta principer. Vi håller oss här till avgifterna för miljöfarlig verksamhet i FAPT:s bilaga.

Avgifterna för miljöfarliga verksamheter har blivit mer komplexa

Överlag är regleringen av länsstyrelsers avgifter för miljöfarlig verksamhet mer komplex år 2020 än år 1998. Vi bedömer att det bland annat beror på att fler belopp och verksamheter har skilts åt över tid. Även produktionssätt har ju ändrats, och kunskap har kommit till om vilka miljörisker som följer av vilken typ av produktion. Båda omständigheterna motiverar differentierade avgifter. Men komplexiteten kan avhjälpas något genom att framtida ändringsförordningar blir föremål för en mer regelbunden, systematisk och koordinerad process för uppdatering.

Avgiftsbeloppen 1998 var ofta relativt låga men principenliga

Vår analys visar att FAPT skilt ett stort antal verksamheter från varandra, och att beloppen graderas dem emellan (se bilaga 4). Sammanlagt skiljer FAPT ut 266 verksamheter år 1998, fördelade på fjorton (14) belopps-klasser. Relativt storskalig och/eller starkt miljöpåverkande produktion får högre avgifter år 1998.

Beloppsklasserna har blivit fler sedan 1998

År 2020 skiljer FAPT mellan 426 olika tillståndspliktiga verksamheter, fördelade på 24 beloppsklasser. Detta är fler än 1998, även om verksamheterna är få i vissa klasser. Relativt storskalig och starkt miljöpåverkande produktion ger alltjämt höga avgifter även år 2020.

Vi kan se att beloppen allmänt sett har höjts. Vi kan därför konstatera att avgifterna delvis har hängt med i kostnadsutvecklingen, även om de är

relativt låga i de flesta fall också år 2020. Men förändringarna mellan 1998 och 2020 avspeglar främst resultaten av den enda större omgången av uppräkningar mellan 2013 och 2015. Nästan inga höjningar ägde rum mellan 2015 och 2020. Avgiftsbeloppen har alltså inte hängt med i kostnadsutvecklingen på senare år, vilket talar för uppräkningen behöver ske mer systematiskt framöver.

3.3 Avgiftsintäkterna för prövning och tillsyn är lägre än kostnaderna över tid

I kapitel 2 redovisade vi bland annat kostnadstäckningsgraden för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Kostnadstäckningen för dessa tillsyns– och prövningsområden var i genomsnitt cirka 70 procent respektive cirka 19 procent under perioden 2016–2019.

Om vi lägger ihop intäkter och kostnader för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet blir kostnadstäckningsgraden i genomsnitt för samma period ungefär 52 procent (tabell 4). Kostnadstäckningsgraden har varit relativt stabil under perioden, vilket beror på att både intäkter och kostnader har ökat i ungefär samma takt.

Tabell 4. **Statens kostnader och intäkter (länsstyrelser och centrala myndigheter, exkl. Kemikalieinspektionen) för tillsyn, samråd och prövning i första instans av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter, 2016–2019 (mkr).**

År	2016	2017	2018	2019	Totalt
Avgiftsintäkter	150	177	190	199	716
Kostnader	302	320	363	383	1 368
Kostnadstäckningsgrad	50 %	55 %	52 %	52 %	52 %

Källor: Statskontorets egna beräkningar utifrån Naturvårdsverket (2020), tabeller 4 och 7, för 2019; Naturvårdsverket (2019; 2018), tabellerna 1–3, för 2017–2018, samt Naturvårdsverket (2017), tabellerna 2–4, för 2016.

3.3.1 Kostnader för miljötillsyn samt kostnadstäckningsgraden ökar över tid

För att enklare kunna jämföra avgifterna med kostnaderna för prövning och tillsyn, respektive kostnadsutvecklingen i staten i stort över tid, har vi konstruerat index för dessa poster (tabellerna 5 och 6).

För att jämföra avgiftsintäkterna med kostnadsutvecklingen i staten har vi använt Statistiska centralbyråns implicitindex för statlig konsumtion samt de indexerade arbetskraftskostnaderna för länsstyrelserna.[36]

Vi vill här betona att det är just avgiftsintäkternas utveckling som vi kan spåra. Det beror på att statistiken hos Naturvårdsverket gäller just intäktsvolymen. Beloppen för enskilda avgifter framgår i stället av den konsoliderade förordningen FAPT, inklusive tidigare ändringar. Detta är naturligtvis en viktig aspekt att ta hänsyn till. En ökning av intäkter kan bero på antingen högre avgifter, fler verksamheter som betalar avgift eller ökad tillsynsverksamhet. Kostnaderna kan i sin tur bero på ökade arbetskostnader eller ökad tillsynsverksamhet.

Men mot bakgrund av vår empiri kan vi varken ta fram tidsserier för avgiftsnivåerna i FAPT sedan 1998 eller länsstyrelsernas kostnadsökningar som är isolerade till ökad prövnings- och tillsynsverksamhet. Därför anser vi att det är mest fruktbart att spåra utvecklingen av avgiftsintäkter och kostnader.

Avgiftsintäkter jämfört med kostnader för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

Avgiftsintäkterna för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken har ökat mer än kostnadsutvecklingen under senare år (tabell 5).

[36] Implicitindexet gäller prisutvecklingen i endast en delmängd av den konsumtionen som täcks av konsumentprisindex (KPI). Den är lämpligare som jämförelse med den offentliga tillsynens intäkter och kostnader än KPI, som indikerar lägre prisökningar i ekonomin som helhet. Länsstyrelsernas arbetskraftskostnader avser en ännu mer specifik konsumtionspost. Länsstyrelserna har inte kunnat ge oss uppgifter om samtliga 21 länsstyrelsers samlade kostnader per arbetskraft. Vi har här härlett ett index från den realekonomiska fördelningen (lön inkl. sociala avgifter) för myndighetskategorin ”länsstyrelser m.m.” i regeringens skrivelse 2019/20:101, *Årsredovisning för staten 2019,* bilaga 5.

Tabell 5. **Statens kostnader samt avgiftsintäkter för tillsyn, samråd och prövning (länsstyrelser och centrala myndigheter, exkl. Kemikalieinspektionen) i första instans av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, 2016–2019 (mkr), indexerat, jämfört med andra index (2016=100).**

År	2016	2017	2018	2019
Avgiftsintäkter indexerat	100	118,1	126,6	132,93
Kostnader för prövning och tillsyn indexerat	100	105,8	118,5	126,9
SCB:s implicitprisindex	100	102,7	105,8	110,55
Länsstyrelsernas arbetskrafts-kostnader indexerat	100	105,3	114,9	117,2

Källor: Statskontorets egna beräkningar utifrån Naturvårdsverket (2020), tabellerna 4 och 7, för 2019; Naturvårdsverket (2019; 2018), tabellerna 1–3, för 2017–2018, Naturvårdsverket (2017), tabellerna 2–4, för 2016, samt Naturvårdsverket (2017); tabell 7, för 2008; För SCB:s implicit-prixindex, direktlevererade siffror från SCB:s enhet för nationalräkenskaper, september 2020; för länsstyrelsernas arbetskraftskostnader, Regeringens skr. 2019/20:101, Bil. 5, s. 11.

Vårt index för avgiftsintäkter indikerar en ökning med ungefär en tredjedel, medan SCB:s implicitindex för statlig konsumtion och länsstyrelsernas arbetskraftskostnader bara stigit med drygt 10 respektive 17 procent. Avgiftsintäkterna har alltså ökat mer än kostnadsutvecklingen generellt har gjort för staten.

Det kan dock finnas flera förklaringar till varför avgiftsintäkterna har ökat mer än kostnadsutvecklingen. Ett problem här är att avgiftsintäkterna är lägre än kostnaderna, vilket i sig betyder att den indexerade utvecklingen av intäkterna kan bli procentuellt högre än för kostnaderna. En annan reservation som bör göras här är att dagens system innebär att regeringen beslutar om nya avgifter och att länsstyrelserna kan äska mer medel i sin flerårsbudget, om deras befintliga anslag inte täcker tillsynsbehovet. Kostnaderna för tillsyn täcker inte behovet av tillsyn – även när ej tillgodosedda behov beräknas restriktivt, såsom görs i Naturvårdsverkets återkommande kostnadsrapportering sedan 2016. Kostnader utgår istället från den budget som tilldelats och därmed även från den tillsynen som faktiskt utövas.

Intäkterna och kostnaderna är delvis frikopplade från varandra. De relativt låga avgifterna ger inte intäkter som ökar lika mycket som de budgeterade

kostnaderna ökar med vid förstärkt tillsyn. Vi noterar mycket riktigt också att kostnaderna för prövning och tillsyn har ökat med cirka en fjärdedel sedan 2016, vilket också är högre än både utvecklingen för statlig konsumtion och för länsstyrelsernas arbetskraftskostnader.

Vi bör även göra några ytterligare allmänna reservationer om kostnadsredovisningen här. Kostnader samt behovet av tillsyn kan bli både under- och överskattade, kostnader för prövning i första instans omfattas ibland inte, och länsstyrelsernas tidredovisning för tillsyn är inte heller alltid heltäckande. Dessa kvalitetsproblem diskuteras närmare i kapitel 5.

Vi bör också poängtera att avgiftsintäkterna och avgiftsbeloppen inte utvecklas lika, vilket gör att avgiftsbeloppen kan behöva höjas mer systematiskt framöver (se även avsnitt 3.4). Avgiftsbeloppen har höjts för samtliga typer av miljöfarlig verksamhet som då reglerats mellan 2013 och 2015. Men utvecklingen ligger still efter 2015. Avgiftsbeloppet har endast höjts sedan 2015 för en enda typ av miljöfarlig verksamhet av de totalt 426 verksamhetstyper som regleras 2020. Intäktsvolymen har alltså följt med i kostnadsutvecklingen medan avgiftsbeloppen inte gjort det under senare år. Detta understryker att vi inte enbart bör beakta utvecklingen av avgiftsintäkter, eftersom den sedan 2016 endast avspeglar att mängden tillsyn och tillsynsobjekt har ökat.

Avgiftsintäkter jämfört med kostnader för bekämpningsmedel

I tabell 6 nedan jämför vi avgiftsintäkter inom förordningen om bekämpningsmedel (2013:63) med kostnadsutvecklingen.

Tabell 6. Kemikalieinspektionens kostnader samt avgiftsintäkter för tillsyn, samverkan och prövning av bekämpningsmedel, totalt, 2016–2019 (mkr), indexerat, jämfört med andra index (2016=100).

År	2016	2017	2018	2019
Avgiftsintäkter indexerat	100	101	132,4	118,1
Kostnader indexerat	100	102,3	113,8	111,7
SCB:s implicitprisindex	100	102,7	105,8	110,6

Källor: Statskontorets egna beräkningar utifrån Kemikalieinspektionen (2020; 2019; 2018; 2017), tabellen ”Avgiftsbelagd verksamhet där avgifterna inte disponeras”; Indexkällor som vid tabell 3.2 ovan.

Även Kemikalieinspektionens avgiftsintäkter som avser bekämpningsmedel har ökat mer än kostnaderna för prövning och tillsyn. Ökningen av intäkter är även större än kostnadsutvecklingen när det gäller statlig konsumtion. Men samma typer av reservationer som ovan gäller även här om vilka slutsatser som vi kan dra om avgiftsintäkternas utveckling.

3.4 Olika modeller finns för att räkna upp avgiftsnivåerna mer systematiskt över tid

Som vi konstaterar ovan har avgiftsintäkterna under senare tid mer än väl följt kostnaderna. Men kostnadstäckningen är fortfarande låg. Vi anser att det beror på att regeringens förändringar av avgiftsbeloppen inte har varit tillräckliga. Vi har därför analyserat tre olika modeller som kan användas för att på ett mer systematiskt sätt höja avgifterna.

3.4.1 Förslag från tillsynsmyndigheterna

Vi anser att det finns betydande fördelar med att använda en modell där tillsynsmyndigheterna, det vill säga länsstyrelserna, föreslår ändringar av avgiftsbeloppen till regeringen. Förslaget från länsstyrelserna kan exempelvis beredas i en ny samverkansgrupp som Naturvårdsverket sammankallar (se kapitel 6). Arbetssättet för beredningen kan lämpligen lämnas upp till de inblandade myndigheterna att avgöra.

Ett exempel på hur ett liknande system fungerar finns i Finansinspektionens årliga revideringar av avgifter för prövning av ärenden, enligt förordningen (2001:911) 13 §.

Vi har undersökt hur Finansinspektionens modell fungerar genom att jämföra den ursprungliga förordningen med en av dess allra senaste ändringsförordningar (2019:816). Vi kan konstatera att Finansinspektionens årliga process påverkar avgifterna. Vissa verksamheter får högre avgifter och nya kommer till, förmodligen till följd av ändringar både i lagstiftning och i finansbranschens arbetssätt och struktur. Vi anser att ett liknande system kan fungera också för avgifterna i FAPT.

Det finns även internationell erfarenhet av denna modell. I Norge har Statens Forurensningstilsyn möjlighet att årligen ändra avgiftsklasserna inför kommande års debiteringar utifrån konsumentprisindex.[37]

Vi anser att modellen behöver kombineras med en tydlig instruktion till länsstyrelserna om hur stor kostnadstäckningsgraden bör vara för de olika tillsynsområdena i FAPT.

En fördel med en sådan modell är att länsstyrelserna kan föreslå justeringar i avgiftsnivåer utifrån vilka prövnings- och tillsynsverksamheter som har störst behov av högre kostnadstäckning. En nackdel med modellen är att den administrativt inte är enklare än den nuvarande ordningen. Vi anser dock att länsstyrelserna tillsammans med Naturvårdsverket, inom ramen för en ny samverkansgrupp, kan finna ett system för hur denna nackdel kan överkommas.

Vi har även analyserat två andra alternativ. Det första alternativet innebär att avgifterna följer ett index, det andra alternativet innebär att avgifterna förändras med en avgiftsfaktor.

3.4.2 Automatisk indexering

Ett alternativ är indexering. Det innebär att avgiftsbeloppen förändras automatiskt utifrån ett index, exempelvis SCB:s implicitprisindex för statlig konsumtion eller lönekostnadsutvecklingen för länsstyrelser, enligt årsredovisningen för staten. Ett relevant prejudikat finns inom social- och skattepolitiken, i indexeringen av det så kallade prisbasbeloppet.[38]

En fördel med indexering är att det bör kunna stärka kostnadstäckningen över tid eftersom eventuella ökade kostnader kommer att avspegla sig i avgiftsbeloppen. En annan fördel är att systemet är administrativt enkelt. En nackdel är att automatiskt uppräknade avgifter inte nödvändigtvis överensstämmer med prestationen från prövnings- och tillsynsmyn-

---

[37] Naturvårdsverket (2008), *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*. PM Dnr 716-523-08, Bilaga 2, s. 6.

[38] Beräkningarna av prisbasbeloppet sker enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken (2010:110). Beräkningarna görs av SCB på regeringens uppdrag, med utgångspunkt i förändringen av konsumentprisindex.

digheten.[39] En höjning av avgifterna behöver inte heller nödvändigtvis avspegla kostnaderna av just prövnings- och tillsynsverksamheten.[40]

3.4.3 Avgiftsfaktor

Ett annat alternativ är att beloppen räknas upp med en så kallad avgiftsfaktor i 2 kap. 2 § FAPT. När regeringen fattar beslut om att höja avgifterna ändrar de då avgiftsfaktorn, inte genom att gå igenom avgiftsbeloppen för samtliga verksamheter. En fördel är att modellen är administrativt enkel. Dessutom kan kostnadstäckningen för länsstyrelserna stärkas om regeringen ändrar avgiftsfaktorn kontinuerligt och systematiskt.

En nackdel med modellen är att en ändring i avgiftsfaktorn påverkar alla avgiftsbelopp i FAPT, även avgifter för verksamheter vars prövning och tillsyn inte har medfört högre kostnader. Det skulle innebära att graden av motprestation kan försämras för vissa områden.

[39] SOU (2012:46), *Dammsäkerhet: Tydliga regler och effektiv tillsyn*, s. 408.
[40] Naturvårdsverket (2008), *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.* PM Dnr 716-523-08, ss. 21, 23–24.

4 Bör dispositionsrätten ändras?

I detta kapitel analyserar vi om det finns sakliga skäl för dagens skillnader i myndigheternas möjlighet att disponera avgiftsintäkterna och om dessa skäl i så fall fortfarande är giltiga, eller om dispositionsrätten bör ändras eller införas i fler fall. Våra överväganden bygger på dokumentstudier och våra intervjuer med ESV, Naturvårdsverket och länsstyrelser.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Vi anser att skälen som regeringen angav när länsstyrelserna fick dispositionsrätt över avgifter för dammsäkerhetstillsynen fortfarande är giltiga. Vi bedömer därför att länsstyrelserna bör fortsatt få disponera avgiftsintäkterna i väntan på Svenska kraftnäts nästa uppföljning av dammsäkerhetstillsynen 2021.
- Det främsta skälet emot att utöka dispositionsrätten till andra områden i FAPT är att villkoren i regeringens riktlinjer för att införa dispositionsrätt till fler tillsynsområden inte är helt uppfyllda.
- Exempelvis är inte verksamhetsutövarna beroende av att länsstyrelserna bedriver tillsynen effektivare och mer ändamålsenligt än i dag. Dispositionsrätt skulle också kräva mer styrning och kontroll av länsstyrelserna från regeringens sida än i dag.

4.2 Frågan om disponering gäller länsstyrelsernas avgiftsintäkter för tillsyn

Vi anser att frågan om dagens skillnader i myndigheternas möjlighet till att disponera intäkter från sina avgifter, så kallad specialdestination, endast bör omfatta intäkter från tillsyn och inte från prövning. Det främsta skälet är att det är flera myndigheter som är involverade i prövningar av olika verksamheter som regleras i miljöbalken. Det kan till exempel vara länsstyrelser, centrala myndigheter och domstolar som är involverade i samma prövning. Vi bedömer därför att det skulle vara alltför komplicerat att reda ut vilken exakt andel av prövningsintäkten som ska special-

destineras till vilken myndighet i varje enskilt ärende. Eftersom det främst är länsstyrelser som bedriver statlig tillsyn inom FAPT har vi valt att analysera för- och nackdelar med specialdestination av avgifter för tillsyn för länsstyrelserna.

4.3 Länsstyrelsernas finansiering saknar koppling mellan intäkter och anslag

Grundprincipen för avgiftsfinansierad verksamhet är att avgiftsintäkterna ”går till statsbudgeten” och att myndigheternas verksamhet finansieras via förvaltningsanslag. I speciella fall går det att göra undantag från denna princip och låta myndigheterna disponera avgiftsintäkterna genom att förfoga över en budget vid sidan av statsbudgeten. Formellt innebär specialdestination att myndigheterna får förfoga över en budget vid sidan av statsbudgeten. Huvudskälet är att åstadkomma en flexibel finansieringsmodell som gör att omfattningen av den avgiftsfinansierade verksamheten snabbt kan anpassas till privata aktörers efterfrågan och behov.

4.3.1 Miljötillsynen finansieras genom förvaltningsanslaget

Länsstyrelsernas miljötillsyn finansieras i huvudsak genom förvaltningsanslaget, i regel utan specificerade villkor om hur stor del av anslaget som ska användas för prövning och tillsyn. Förvaltningsanslaget fördelas av den enskilda länsstyrelsen till de olika verksamhetsområdena inom länsstyrelsen. Det enda område som länsstyrelserna har rätt att disponera avgiftsintäkterna för tillsyn inom FAPT är dammsäkerhet.

Ingen direkt koppling mellan avgiftsintäkter och anslag till prövning och tillsyn

I praktiken finns det inte någon direkt koppling mellan avgiftsintäkter och anslag till tillsyn med undantag för dammsäkerhet. Länsstyrelserna får en klumpsumma varje år som de själva förfogar över. En parameter som bestämmer storleken på summan för en viss länsstyrelse är hur mycket kostnader som länsstyrelsen har haft för verksamheten. Men eftersom det är ett nollsummespel mellan de olika länsstyrelserna så kan det hända att denna kompensation inte täcker kostnaderna om de skulle öka under ett visst år. I de årliga regleringsbreven till länsstyrelserna kan regeringen

markera vikten av att de prioriterar tillsynen. Regeringen har gjort det inom miljöbalksområdet i vissa fall.[41]

4.3.2 Dammsäkerhetstillsynen finansieras genom avgifterna

Länsstyrelsernas finansiering av dammsäkerhetstillsyn sker sedan 2016 inte på samma sätt som för övrig miljötillsyn. Istället finansieras tillsynen genom att tillsynsavgiften specialdestineras till länsstyrelserna.

Regeringen anger i förarbetena till lagen (2014:114) om ändring i miljöbalken att anledningen till den särskilda regleringen är att verksamheten styrs av efterfrågan då dammarna är ojämnt fördelade över landet och länsstyrelser. Om avgiften disponeras av myndigheten och särredovisas i länsstyrelsernas årsredovisning innebär detta en säkerställd styrning och kontroll av verksamheten.[42]

Dammarna klassificeras med utgångspunkt i hur stora konsekvenserna för samhället kan bli vid dammhaveri. Högre tillsynsavgifter debiteras ägare av dammar där konsekvenserna av en olycka vore mer omfattande. Tillsynsmyndigheten anpassar frekvensen och omfattningen av tillsynen med utgångspunkt från konsekvenserna för samhället vid dammhaveri.[43]

För tidigt att bedöma huruvida dammsäkerhetstillsynen har skärpts i tillräcklig omfattning eller inte

Svenska kraftnät har inom ramen för ett regeringsuppdrag analyserat hur länsstyrelsernas tillsyn skärpts sedan införandet av den nya dammsäkerhetsregleringen. Svenska kraftnät konstaterar att lagförändringen ännu inte hade lett fram till en skärpt tillsyn i tillräcklig omfattning. Länsstyrelserna har kommit olika långt i arbetet för en effektiv

[41] SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 303.
[42] Prop. 2013/14:38, *Dammsäkerhet*, s. 43.
[43] SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 129 ff.

dammsäkerhetstillsyn. Förutsättningarna och behoven i de olika länen skiljer sig åt. [44]

Det var, enligt Svenska kraftnät, emellertid för tidigt i processen för att kunna besvara huruvida regleringen kommer att leda till att dammsäkerhetstillsynen skärps i tillräcklig omfattning eller inte. Regeringen har därför gett Svenska kraftnät i uppdrag att genomföra en uppföljning av analysen som myndigheten ska redovisa 2021. I uppdraget ingår analysera om tillsynen och tillsynsvägledningen skärpts i den omfattning som krävs sedan införandet av den nya dammsäkerhetsregleringen 2014. I arbetet ingår att analysera hur tillsynsarbetet bedrivits och hur väl avgifterna motsvarar motprestationen, samt nivån på schablonavgifterna.[45]

Länsstyrelserna bör fortsatt få disponera avgiftsintäkter för tillsyn över klassificerade dammar

Vi anser att de skäl som regeringen angav för specialdestination av avgiftsintäkterna för dammsäkerhetstillsynen är fortsatt relevanta. Därför bedömer vi att länsstyrelserna bör få disponera avgiftsintäkterna i väntan på Svenska kraftnäts nästa uppföljning av dammsäkerhetstillsynen 2021. Frågan om att ändra i länsstyrelserna dispositionsrätt kan bli aktuell igen beroende på vilka bedömningar Svenska kraftnät gör.

4.4 Skälen för dagens skillnader i frågan om dispositionsrätt är fortsatt giltiga

Länsstyrelserna får alltså inte disponera intäkterna för miljötillsynen, med undantag för dammsäkerhet. Vi bedömer att skälen för dessa skillnader är fortsatt giltiga.

Enligt regeringen bör det övergripande syftet med att använda specialdestination av avgiftsinkomster vara att den berörda verksamheten ska kunna bedrivas och utvecklas på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt. Både möjligheterna att tillgodose syftet med verksamheten och behovet av att möta användarnas önskemål om god service avgör om avgifterna kan specialdestineras eller inte. Avgiften behöver stå i rimlig

---

[44] Svenska kraftnät (2018), *Kontrollstation 2018 om Dammsäkerhet. Delrapport 1 av regeringsuppdrag – klassificering och tillsyn*, s. 23.
[45] Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Affärsverket svenska kraftnät, s. 5.

relation till den prestation som den som betalar avgiften får. Avgiftsnivåerna bör också sättas så att avgifterna täcker kostnaderna för tillsynen fullt ut, eller så att avgifterna täcker alla kostnader utöver en i förväg angiven anslagsfinansiering.[46]

4.4.1 Regeringens riktlinjer för specialdestination är inte helt uppfyllda

Vi bedömer att villkoren i regeringens riktlinjer för när specialdestination bör kunna tillämpas, som riksdagen ställt sig bakom, inte är helt uppfyllda för länsstyrelsernas tillsynsintäkter, vid sidan av dammsäkerhet. Vi anser därför att det finns sakliga skäl som talar emot att införa dispositionsrätt i fler fall än i dag. Nedan redovisar vi vår bedömning.

Villkoret om att det ska gälla avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan är inte uppfyllt

Vi bedömer inte att den första riktlinjen är uppfylld. Det gäller alltså att frågan ska gälla avgifter i en verksamhet vars omfattning styrs av efterfrågan även om denna föranleds av rättsligt tvång.

Vi bedömer att riktlinjen har stark koppling till det övergripande syftet med att använda specialdestination av avgiftsinkomster. Det övergripande syftet är, enlig förarbetena till budgetlagen, att den berörda verksamheten ska kunna bedrivas och utvecklas på ett effektivare och mer ändamålsenligt sätt.[47] Det handlar alltså om att göra det möjligt att öka tillsynen, i det här fallet länsstyrelsernas miljötillsyn, för att möta efterfrågeökningar tillräckligt snabbt för att undvika flaskhalsar. Vi anser att en sådan flaskhals kan uppstå när det gäller tillståndsprövningar, men inte för tillsyn. Men intäkter för prövning är inte lämpliga för specialdestination av andra skäl (se avsnitt 4.2).

Vi bedömer att verksamhetsutövarna inte är beroende av tillsynen för sin verksamhet. Däremot finns det naturligtvis ett allmänintresse för att tillsyn

---

[46] Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 34 ff.; bet. 2010/11:KU14, *En reformerad budgetlag: Konstitutionsutskottets betänkande*.
[47] Ibid, s. 43.

sker i tillräcklig omfattning. Men riktlinjen avser själva verksamheten, inte allmänintresset.

Vi bedömer alltså inte att specialdestination av avgiftsintäkterna skulle bidra till att länsstyrelserna skulle bedriva tillsynen effektivare och mer ändamålsenligt utifrån verksamhetsutövarnas intresse. Dessutom är förvaltningsanslaget det absolut vanligaste sättet att finansiera tillsyn. I Statskontorets kartläggning om tillsynens utveckling anger 94 procent av tillsynsmyndigheterna att deras tillsyn är helt eller delvis anslags-finansierad och 35 procent att deras tillsyn är helt eller delvis avgifts-finansierad. Att procenttalen tillsammans överskrider 100 beror på att myndigheter kan ha en kombination av anslags- och avgiftsfinansiering av sin tillsyn, där viss tillsyn är anslags-finansierad och annan finansieras genom avgifter.[48]

Det är ineffektivt att se till att verksamhetens intäkter, kostnader och resultat kan särredovisas och framgå av årsredovisningen

Om regeringen skulle ge länsstyrelserna dispositionsrätt över avgifts-intäkter för tillsyn enligt miljöbalken bör det medfölja krav på att de särredovisar intäkter, kostnader och resultat för denna verksamhet även i sina årsredovisningar. Annars skulle den andra riktlinjen inte uppfyllas.

Men regeringen har tidigare beslutat om ett undantag från det ekonomi-administrativa regelverket som innebär att länsstyrelserna inte behöver redovisa sina kostnader för bland annat tillsynen enligt miljöbalken i sina årsredovisningar.[49] Ett beslut om specialdestination skulle alltså skärpa kraven på länsstyrelsernas redovisning.

Vi bedömer att en sådan redovisningsskyldighet skulle kräva en större administrativ insats än det arbete som länsstyrelserna gör i dag för att kunna uppskatta kostnaderna och redovisa till Naturvårdsverket, som sedan redovisar dessa uppgifter till regeringen (se kapitel 5).

---

[48] Statskontoret (2020), *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling, s. 48.*

[49] Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, s. 42.

Specialdestination kan endast främja möjligheterna till hög effektivitet och service i verksamheten om avgifterna höjs

Vi bedömer att regeringens tredje riktlinje, att specialdestination bör främja möjligheterna till hög effektivitet ur miljöperspektiv i verksamheten, endast kan uppfyllas om den kombineras med högre avgifter i FAPT än i dag. Vi bedömer att dispositionsrätt skulle öka länsstyrelsernas incitament för att bedriva tillsyn, vilket på sikt kan gynna miljön. Men i dag måste myndigheterna prioritera ned tillsynen på grund av att de inte har tillräckliga resurser. Därför behöver avgifterna höjas i FAPT om de ska specialdestineras. Annars kommer inte intäkterna att bli högre trots att de specialdestineras.

En god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas

Vi anser att den fjärde riktlinjen, att god styrning och kontroll av verksamheten ska kunna säkerställas, i princip inte är ett hinder för att ge länsstyrelserna dispositionsrätt. Det är redan i dag svårt för utomstående och även involverade myndigheter att få en överblick av tillsynen enligt miljöbalken, eftersom många myndigheter är inblandade.

Om regeringen ger länsstyrelserna dispositionsrätt över avgiftsintäkter för tillsynen bedömer vi att regeringen även behöver följa upp hur länsstyrelserna agerar internt. En sådan uppföljning skulle kunna hantera de risker som dispositionsrätten skulle kunna medföra.

En sådan risk är svagare incitament för länsstyrelserna att effektivisera och att minska kostnaderna.[50] För att nå full kostnadstäckning kan avgifterna behöva höjas kraftigt för verksamhetsutövarna, både för företag och privatpersoner.

Vi behöver inte ta ställning till villkoret om utgiftstaket

Den sista riktlinjen, att utgiftstaket justeras så att det behåller den avsedda finansiella stramheten, är möjligen en påminnelse till statsmakten själv. Vi bedömer att utgiftstaket skulle påverkas, men i mycket liten omfattning. Om regeringen ger länsstyrelserna dispositionsrätt kommer statens budget

[50] Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 41–42.

att minska med cirka 181 miljoner kronor. Så stora beräknas länsstyrelsernas intäkter bli under 2020 för miljöskyddsavgifter.[51]

Regeringen anser att det är självklart att de kommer att fatta beslut om en teknisk justering som neutraliserar effekten av omläggningen och gör att utgiftstaket behåller den avsedda finansiella stramheten.[52] Vi anser därför inte att vi behöver ta ställning till om denna riktlinje är uppfylld eller inte.

4.5 Dispositionsrätt kan ge länsstyrelserna mer resurser för tillsyn

Tidigare utredningar har framfört argument för att ge länsstyrelserna dispositionsrätt för fler tillsynsområden i FAPT än för dammsäkerhet. Det främsta skälet är att länsstyrelserna saknar tillräckliga resurser för miljötillsynen. [53]

Enligt Naturvårdsverket är det snabbaste och enklaste sättet att ge länsstyrelserna mer resurser för tillsyn att de får disponera avgiftsintäkterna. Intäkterna skulle användas till att höja ambitionsnivån i arbetet, inte till att ersätta annan finansiering av verksamheten.[54]

Men Statskontoret bedömer att lösningen inte behöver vara dispositionsrätt. Istället är det en fråga om att länsstyrelserna avsätter tillräckligt mycket resurser till tillsyn och att regeringen säkerställer att länsstyrelserna har det ekonomiska utrymmet. Det är alltså en fråga om vilka medel som regeringen tilldelar länsstyrelserna och hur länsstyrelserna använder och prioriterar de resurser de får via förvaltningsanslaget. Behov av tillsyn och resurser till tillsyn behöver inte vara kopplat till möjligheten

---

[51] Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna, s. 41.

[52] Prop. 2010/11:40. *En reformerad budgetlag*, s. 44.

[53] SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 304 och Naturvårdsverket (2010), *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*. Dnr 526-197-09 Rt. PM färdigställt 2010-09-09, s. 28.

[54] Naturvårdsverket (2010), *Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*. Dnr 526-197-09 Rt. PM färdigställt 2010-09-09, s. 4 och 28.

att disponera avgifter. Dessutom är förvaltningsanslaget, som vi konstaterar ovan, det absolut vanligaste sättet att finansiera tillsyn.[55]

[55] Statskontoret (2020), *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling, s. 48.*

5 Rapportering och uppföljning

I detta kapitel analyserar vi tre särskilda aspekter kring avgiftssystemet och om det finns behov av förändringar. I kapitel 1 formulerade vi aspekterna som följande frågor:

- Har den nuvarande rapporteringen och uppföljningen förutsättningar att korrekt beskriva intäkter och kostnader för prövning och tillsyn *respektive* behovet av tillsyn?
- Är det möjligt att hålla isär avgifterna för prövning från avgifterna för tillsyn?
- Finns det förutsättningar att redovisa kostnader för prövning och tillsyn för olika verksamheter, branscher eller ärendetyper?

Våra överväganden bygger i huvudsak på dokumentstudier och intervjuer med länsstyrelser och Naturvårdsverket.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

- Statskontorets analys visar att det nuvarande systemet för rapportering av prövning och tillsyn inte helt korrekt beskriver kostnaderna för den verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter enligt miljöbalken. Det beror på att vissa förutsättningar saknas för att det ska vara möjligt, men även på att en del uppgifter som redovisas är osäkra.
- Bristerna i länsstyrelsens kostnadsredovisning beror delvis på att tidrapporteringen som ligger till grund för kostnadsberäkningarna inte tillräckligt väl speglar den tid som handläggarna ägnar åt prövning och tillsyn.
- Separerade avgifter för prövning och tillsyn skulle ge förutsättningar att separera även kostnaderna för prövning och tillsyn. Detta förutsätter en mer detaljerad uppdelning av avgifternas ändamål och av intäktsredovisningen.

- Länsstyrelserna har begränsade möjligheter att fördela uppgifter om prövning och tillsyn fördelat på bransch utan att öka de administrativa och ekonomiska kostnaderna.

5.2 Många myndigheter bidrar med underlag för att ge en samlad bild till regeringen

Naturvårdsverket sammanställer sedan 2016 kostnader och intäkter för statliga myndigheters prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt miljöbalken.[56] Rapporteringen och uppföljningen av kostnader och intäkter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken är inte ett enhetligt system, utan består av flera delar. Många myndigheter bidrar med underlag (tabell 7).

Tabell 7. Krav på redovisningarna och uppföljningen.

Myndighet	Krav på redovisningen	Författning
Domstolsverket	Intäkter och kostnader för prövning	10 kap. 1 § FAPT
Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet	Intäkter och kostnader för prövning och samråd	10 kap. 2 § FAPT
Länsstyrelserna	Intäkter och kostnader för tillsyn och prövning	10 kap. 3 § FAPT
Naturvårdsverket	Följa upp resultatet av de samlade redovisningarna	10 kap. 7 § FAPT

Länsstyrelserna, Domstolsverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet redovisar årligen uppgifter om intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken till Naturvårdsverket. Länsstyrelserna beräknar även kostnader för nödvändiga tillsynsåtgärder som inte kan täckas av avgifter.[57] Naturvårdsverket sammanställer och följer upp de övriga myndigheternas uppgifter för att redovisa uppföljningens resultat till regeringen. Naturvårdsverket lämnar också förslag med anledning av resultaten.[58]

[56] 10 kap. 7§ FAPT.
[57] 10 kap. 4§ FAPT.
[58] 10 kap. 7§ FAPT.

Myndigheterna kvalitetssäkrar sina egna uppgifter och samverkar genom Miljösamverkan Sverige för att redovisningen ska bli enhetlig.

Trots dessa insatser för att få till stånd en mer enhetlig redovisning mellan länsstyrelserna innehåller de rapporterade uppgifterna en del brister, som vi noterat tidigare. Naturvårdsverket konstaterar i sin senaste årsrapport att länsstyrelsernas intäkts- och kostnadsredovisningar inte håller tillräckligt hög kvalitet för att myndigheten ska kunna dra några långtgående slutsatser om länsstyrelsernas avgiftsfinansieringsgrad.[59]

5.3 Rapporteringen ger inte en helt korrekt bild av kostnaderna för prövning och tillsyn

Redovisningen av verksamhetsutövarnas avgiftsintäkter ger inte en helt korrekt bild av vilken prövning och tillsyn som genomförs inom miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, eller av hur mycket tid som prövnings- och tillsynsmyndigheterna lägger ner. Det finns flera orsaker till att det är på detta sätt. Det handlar dels om att det saknas förutsättningar att lämna en heltäckande och rättvisande redovisning, dels om att kvaliteten i uppgifterna brister.

5.3.1 Kostnaderna och behoven under- och överskattas

Den schablontaxa som oftast används för att bedöma kostnaderna för och även behovet av tillsyn och prövning underskattar både kostnaderna och behoven. Schablonen på 800 kronor per timme som länsstyrelserna använder och som regleras i FAPT är lägre än vad länsstyrelserna bedömer är deras faktiska timkostnader.

När det gäller kostnaderna och behoven av tillsyn inom vattenverksamheter är problemet det omvända. Inom denna verksamhet baseras avgifterna inte på en uppskattad timkostnad utan på avgifter som fastställts utifrån en klassificering av tillsynsobjekten utifrån de möjliga konsekvenserna av ett dammhaveri. De myndighetsföreträdare vi har intervjuat för fram att denna avgiftsmodell riskerar att överskatta behovet av tillsyn. Det gör att län med många och stora dammar kan ha svårt att använda

[59] Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s. 16.

avgiftsintäkterna till relevanta tillsynsaktiviteter. Som tidigare framgått har Svenska kraftnät regeringens uppdrag att följa upp förändringar som genomförts i syfte att skärpa dammsäkerhetstillsynen.[60] I uppdraget ingår att analysera hur väl avgifterna motsvarar motprestationen samt nivån på schablonavgifterna. I detta sammanhang kan det finnas anledning för Svenska kraftnät att uppmärksamma hur länsstyrelserna hanterat eventuella överskott genererade av dammsäkerhetsavgifterna. Detta för att säkerställa att de avgifter som länsstyrelserna tar ut används för avsett ändamål.

5.3.2 Redovisningen omfattar inte prövning i högre instans

Kraven på att redovisa intäkter från prövningsavgifter för vatten-verksamheter omfattar prövningar i första instans, men däremot inte prövningar i domstol, till exempel för att lämna yttranden till Mark- och miljööverdomstolen. Däremot omfattas inte dessa kostnader av redovisningskravet enligt 10 kap. FAPT. Det gör att myndighetens faktiska kostnader för att ta fram till exempel expertutlåtanden till domstolar och delta i huvudförhandlingar inte tas upp i kostnads-redovisningen.

Havs- och vattenmyndigheten följer inte upp hur mycket tid myndigheten ägnar åt domstolsprövningar enligt miljöbalken. Men myndigheten bedömer att det är en hel del tid, vilket innebär att redovisningen är missvisande. Även Naturvårdsverket redogör för att de har oredovisade kostnader för prövningar i högre instans. Naturvårdsverket konstaterar att det därför inte går att dra slutsatser om myndigheternas totala kostnader för tillståndsprövning enligt miljöbalken, utan endast för de kostnader som uppkommer i första instans.[61]

[60] Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Affärsverket svenska kraftnät.
[61] Naturvårdsverket (2018), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2017 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s. 17.

5.3.3 Prövningsmyndigheterna begär inte alltid ersättning för kostnader vid prövningsansökningar för vattenverksamheter

Länsstyrelserna begär i regel ersättning för sina rättegångskostnader när det gäller prövning av vattenverksamhet i första instans. Det är också länsstyrelserna bland prövningsmyndigheterna som ägnar mest tid åt att medverka vid prövning av tillståndsärenden när det gäller vattenverksamheter. Det är inte lika vanligt att Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär ersättning för det arbete som de lägger ner i ärenden om tillståndsprövning av vattenverksamheter. Naturvårdsverket förklarar att det inte är ekonomiskt lönsamt att lägga ner tid för att begära denna ersättning.[62]

5.3.4 Länsstyrelsernas tidredovisning ger en grov kostnadsuppskattning

Länsstyrelsernas kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken bygger på länsstyrelsernas tidredovisningssystem. Naturvårdsverket har i sina årliga redovisningar till regeringen ifrågasatt kvaliteten i tidredovisningen. Myndigheten anser att kvaliteten bidrar till att det är osäkert hur väl länsstyrelsernas redovisningar överensstämmer med kraven i FAPT.[63]

Ett problem är att cirka en tredjedel av de kostnader som härleds till prövning och tillsyn är kategoriserade som övriga kostnader. Dessa kostnader innefattar sannolikt andra kostnader än för prövning och tillsyn. Om så är fallet innebär det att kostnaderna för tillsynen överskattas.[64]

Ett annat problem är att domstolarnas redovisning av intäkter och kostnader för tillståndsprövning av vattenverksamheter i första instans och kostnaderna för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i andra instans bygger på tidredovisning under två av årets månader. Dessa

---

[62] Naturvårdsverket (2018), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2017 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s. 17.
[63] Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s. 18.
[64] Ibid, s. 18.

uppgifter räknas upp till helår. För att bilden ska bli korrekt får målen då inte variera nämnvärt under året, vilket Naturvårdsverket har tagit upp i sin redovisning till regeringen.[65] I vilken utsträckning målen också tenderar att variera under året framgår inte av Naturvårdsverkets rapportering.

5.3.5 Avgiftsintäkterna ger inte alltid tillräcklig information för att bedöma behovet av tillsyn

I detta avsnitt behandlar vi frågan om nuvarande rapportering och uppföljning har förutsättningar att ge en korrekt beskrivning av behovet av tillsyn. När länsstyrelserna bedömer detta behov använder de en modell från Miljösamverkan Sverige.[66] Modellen utgår från avgiftsintäkterna för olika områdena så som de definieras i FAPT. Intäkterna divideras med timavgiften (800 kronor) för att få fram behovet i antal timmar. Utöver timavgiften tillkommer ett antal variabler som fångar upp andra faktorer som påverkar kostnaderna, bland annat antalet tillsynsobjekt och antalet tillsynsbesök.

De länsstyrelser som vi har intervjuat anser att modellen har utvecklats genom åren och därför används mer än tidigare. De beskriver att modellen ger ett övergripande stöd i planeringen. De säger att de också får övergripande stöd från den gemensamma mallen i form av en Excel-matris som Miljösamverkan Sverige har tagit fram.

De som vi har intervjuat tar också upp begräsningar med att använda avgiftsintäkterna för att bedöma behovet av prövning och tillsyn för verksamheter enligt FAPT. En begränsning är att myndigheterna saknar incitament att anpassa redovisningen av avgifterna så att de kan användas för att bedöma behovet av tillsyn. De intervjuade anser att så länge det saknas en koppling mellan uttagna avgifter och genomförd tillsyn, så finns det inget som motiverar länsstyrelserna att utveckla sitt redovisningssystem så att det bättre fångar upp behovet av tillsyn.

---

[65] Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*, s.7.

[66] En modell som togs fram första gången 2016 och som successivt utvecklats.

Andra exempel på begränsningar är att behovsutredningarna underskattar behovet av tillsyn, eftersom timavgiften på 800 kronor är för låg och avgifterna för vissa verksamheter är för låga. Ytterligare ett problem är att modellen utgår från befintliga avgifter. Det innebär att om avgifterna förändras så visar modellen att behovet av tillsyn också förändras.

5.4 Möjligheten och behovet av att hålla isär avgifterna för prövning respektive tillsyn varierar

Avgifterna för tillsyn och prövning av miljöfarlig verksamhet behandlas i FAPT som en sammanhållen verksamhet. Det gör att det i princip är omöjligt att följa upp kostnaderna för tillsyn och prövning separat. En annan försvårande omständighet är att flera aktörer deltar i prövningsprocessen och att prövningen bedrivs i flera steg.

När det gäller vattenverksamhet betalar verksamhetsutövarna en engångsavgift för prövningen. Det gör att redovisningen klart visar vilka kostnaderna är för prövning av vattenverksamheter.

5.4.1 Med separerade avgifter kan kostnaderna för prövning och tillsyn separeras

En av våra uppdragsfrågor gäller i vilken omfattning kostnaderna och intäkterna för prövning och tillsyn är möjliga att hålla isär, och om uppdelningen kan renodlas eller inte.

Naturvårdsverkets nuvarande statistik visar att redovisningen av prövning och tillsyn till viss del redan är uppdelad.

Tabell 8. Länsstyrelsernas kostnader och intäkter för tillsyn, samverkan och prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, 2019 (mkr).

Verksamhet	Prövning	Tillsyn	Prövning & tillsyn	Totalt
Intäkter	6,6	9,9	169,6	186,0
Kostnader	127,6	100,6	106	333,7

Källor: Statskontorets egna beräkningar utifrån Naturvårdsverket (2020), tabell 5, s. 11.

Vi kan konstatera att endast en liten andel av länsstyrelsernas redovisade intäkter inom tillsynen enligt miljöbalken går att hänvisa till antingen prövning eller tillsyn.[67] Vi kan också se att den allra största delen av länsstyrelsernas intäkter har redovisats samlat för både prövning och tillsyn (tabell 8 ovan).[68] Likaså har samtliga ”övriga kostnader” redovisats i klump utan att kunna kopplas till vare sig prövning eller tillsyn. Det gäller till exempel planering, kompetensutveckling och chefers myndighetsutövning. Men det mesta av länsstyrelsernas återstående kostnader har gått att koppla specifikt till antingen prövning eller tillsyn.[69]

Vi vill särskilt notera att länsstyrelserna har både anledning och möjlighet att skilja på avgiftsintäkter och kostnader för tillsyn respektive prövning, eftersom de trots allt genomför både tillsyn och prövning. Detta gäller inte för andra myndigheter. Samtliga kostnader och avgiftsintäkter med anknytning till miljöbalken för Domstolsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Kammarkollegiet hör till prövning under året 2019.[70]

5.5 Begränsad nytta och kostsamt att redovisa per bransch

I uppföljningen som länsstyrelserna tillsammans med Naturvårdsverket ansvarar för används länsstyrelsernas gemensamma tidredovisnings-

---

[67] Intäkter vid prövning för länsstyrelserna omfattar kategorierna 6, 7 och 10 i Naturvårdsverkets redovisning statistik, och intäkter vid tillsyn omfattar kategorierna 8–9.

[68] Summan gäller intäkter i kategori 1 av Naturvårdsverkets nerbrutna statistik över kostnads- och intäktsstatistik enligt miljöbalken för länsstyrelserna, ”avgiftsintäkter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter.” Motsvarande kostnads- och intäktsstatistik finns också redovisade för åren 2016–2018.

[69] Länsstyrelsernas kostnader för tillsyn omfattar kategorierna 5 (”kostnader för operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet”), 15 (”kostnader för operativ tillsyn över markavvattning”), och 16 (”kostnader för operativ tillsyn över vattenverksamhet utom markavvattning”). Övriga kostnadskategorier gäller prövning.

[70] Statskontorets egna beräkningar utifrån Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken,* tabeller 1 och 4, för 2019. Motsvarande kostnads- och intäktsstatistik finns också för åren 2016–2018 i Naturvårdsverkets motsvarande rapporter, publicerade 2017–2019.

system, VÄS, för att uppskatta kostnaderna för prövning och tillsyn. Tidredovisningssystemet är uppbyggt av verksamhetskoder och medarbetarna anger i detta system hur många timmar de ägnar åt arbetsuppgifter knutna till de olika tillsynsområdena och vilken typ av arbete som har utförts, till exempel tillståndsprövning eller operativ tillsyn.[71]

Tidredovisningssystemet sätter därmed ramarna för den uppföljning som länsstyrelserna gör. Om länsstyrelserna i stället skulle basera systemet på vilken bransch verksamhetsutövaren är verksam inom skulle tidredovisningen behöva delas in på ett annat sätt, vilket skulle få konsekvenser för länsstyrelsens uppföljning i övrigt. Företrädare för länsstyrelserna bedömer att det skulle bli administrativt tungt att redovisa prövnings- och tillsynskostnader på branschnivå. De nuvarande IT-systemen ger inte möjlighet att föra tid på enskilda branscher eller företag. Det skulle också ta administrativ tid i anspråk att ha två parallella redovisningssystem för hur tiden används. Dessutom bedömer länsstyrelserna att de branschfördelade uppgifterna inte skulle komma till användning i någon högre utsträckning.

Länsstyrelsernas tidigare erfarenheter av att redovisa tillsyn fördelad på branschnivå visar att det är en svår uppgift. Regeringen och MSB har ställt krav på länsstyrelserna att redovisa den så kallade Seveso-tillsynen, åtgärder för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor, på branschnivå. Men länsstyrelserna har inte kunnat uppfylla detta lagkrav inom ramen för sina nuvarande stödsystem och redovisar därför inte tillsynen på branschnivå. Men det finns ett undantag när länsstyrelserna redovisar på bransch. Det gäller avgiftsintäkterna och tillsynen över dammsäkerhet, då länsstyrelserna redovisar intäkter och kostnader på särskilda projektkoder för dammsäkerhetstillsyn.

5.5.1 Näringslivet efterlyser ett mer transparent avgiftssystem

Vi har i våra intervjuer med företrädare för näringslivet tagit upp frågan om hur de ser på nyttan av att ha tillgång till statistik som redovisar

[71] VÄS, LST EA i Örebro ansvarar för systemet.

kostnaderna för prövning och tillsyn uppdelad på branscher eller verksamheter. Företrädarna för inte fram några starka motiv för att för egen del ha tillgång till branschfördelad statistik. De efterlyser framför allt ett mer transparent avgiftssystem, som uppfattas som rimligt och logiskt av företagarna och som tar hänsyn till de faktiska kostnaderna för prövning och tillsyn.

Dessutom vill näringslivets företrädare kunna ta del av uppföljningar där i första hand länsstyrelserna analyserar och bedömer hur effektivt prövnings- och tillsynsverksamheten utförs. Även bransch-organisationerna skulle kunna använda denna information för att granska effektiviteten i myndigheternas tillsyn. Näringslivets företrädare anser också att de statliga myndigheterna i högre utsträckning borde använda digitala lösningar för att göra denna typ av uppföljningar möjliga och tillgängliga.

Branschföreträdarna lyfter också fram att det inte är meningsfullt att behandla avgifterna separat ur ett företagarperspektiv. Företagarnas uppfattningar om avgiftssystemen och även avgiftsnivåerna är starkt kopplade till andra frågor såsom transparens, tillit och förtroende för de myndigheter som tar in avgifterna samt genomför prövningen och tillsynen. Därför efterlyser de också ett större intresse från myndigheternas sida för hur företagarna upplever den prövning och tillsyn som utförs.

6 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi vår samlade bedömning av hur avgiftssystemet för prövning och tillsyn i FAPT bör förändras för att bli mer ändamålsenligt. Bedömningen bygger på de iakttagelser som vi redovisar i de tidigare kapitlen.

Vi redovisar också vilka ekonomiska och andra relevanta konsekvenser som våra förslag har. För att bedöma konsekvenserna har vi utgått från underlag som lämnats av länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Svenskt Näringsliv och LRF.

6.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontoret bedömer att avgiftssystemen i FAPT inte helt stämmer överens med de relevanta och allmänna principerna för att ta ut avgifter. Fördelen med den fasta årliga avgiften för prövning och tillsyn för *miljöfarlig verksamhet* är att systemet är enkelt och förutsägbart för verksamhetsutövarna. Men motprestationen är svår att påvisa för verksamhetsutövarna, eftersom systemet saknar tydlig koppling mellan den avgift de betalar och den prövning och tillsyn de får. Principen om full kostnadstäckning är inte heller uppfylld för miljöfarlig verksamhet.

Vi anser därför att den årliga fasta avgiften för prövning och tillsyn bör separeras samt att en ny engångsavgift för helprövning bör införas (tabell 9). Dessa förändringar skulle förtydliga motprestationen för verksamhetsutövarna, alltså vad de betalar för. Det skulle också göra prövningsansökningarna mer genomarbetade. En möjlighet för länsstyrelserna att ta ut timavgift för händelsestyrd tillsyn skulle förstärka principen om att förorenaren ska betala.

Tabell 9. Översikt av nuvarande avgiftssystem i FAPT och våra förslag.

Avgiftsområde	Nuvarande avgiftssystem	Förslag
Miljöfarlig verksamhet	• Årlig fast avgift som täcker både tillsyn och prövning • Förhandsbetalning av avgiften	• Behåll den årliga och fasta avgiften, men separera avgiften för prövning och tillsyn • Inför engångsavgift för prövning av nya verksamheter • Inför timavgift för händelsestyrd tillsyn • Efterhandsbetalning av avgifterna
Vattenverksamhet	• Engångsavgift för prövning • Timavgift för tillsyn • Årsavgift för tillsyn av dammsäkerhet	• Behåll engångsavgiften för prövning och timavgiften för tillsyn • Behåll årsavgiften för tillsyn av dammsäkerhet

Vattenverksamheten, frånsett dammar, med tiotusentals tillsynsobjekt är omfattande, och länsstyrelserna har varken möjlighet eller anledning att bedriva en kontinuerlig tillsyn av samtliga objekt. Givet detta anser Statskontoret att den nuvarande ordningen med engångsavgift för prövning och timavgift för tillsyn inte bör förändras. Fördelen är en tydlig motprestation för verksamhetsutövarna och att systemet är enkelt och lättbegripligt.

Miljötillsynsutredningen och Naturvårdsverkets tidigare utredningar visar att det finns brister i länsstyrelsernas resursfördelning när det gäller tillsyn enligt miljöbalken. Ett sätt att åtgärda det är att låta länsstyrelserna disponera avgiftsintäkterna och samtidigt behålla förvaltningsanslaget. Men vi konstaterar också att villkoren i regeringens riktlinjer för när det går att använda specialdestination av avgiftsintäkter inte är helt uppfyllda. Vi anser därför att det saknas tillräckliga skäl för att låta länsstyrelserna disponera avgiftsintäkterna som genereras av FAPT, utöver intäkter för dammsäkerhetstillsyn.

Vår slutsats är att avgifterna i FAPT i stället behöver höjas för att kunna följa regeringens princip om full kostnadstäckning och, främst vad gäller vattenverksamheter, att förorenaren ska betala. Därefter behöver avgifterna årligen ses över av Naturvårdsverket och länsstyrelserna så att de kan föreslå till regeringen nödvändiga justeringar i avgiftsnivåerna. Det skulle säkerställa att avgiftsnivåerna i FAPT följer kostnadsutvecklingen över tid.

6.2 Avgiftssystemet för miljöfarlig verksamhet bör förtydligas och möjlighet till timavgift införas

För miljöfarliga verksamheter föreslår vi att

- den årliga fasta avgiften för prövning och tillsyn behålls men beloppen separeras
- en engångsavgift införs i samband med helprövning av nya verksamheter
- en möjlighet för länsstyrelserna att ta ut timavgift för händelsestyrd tillsyn införs
- avgifterna betalas i efterhand av verksamhetsutövaren.

Vi bedömer att den årliga fasta avgiften som täcker både tillsyn och prövning för miljöfarlig verksamhet har vissa fördelar (se även kapitel 2). Avgiften gör systemet lätt att överblicka och förutsägbart för verksamhetsutövarna. Nackdelen är att motprestationen är svår att påvisa, eftersom det inte finns någon tydlig koppling mellan avgift och tillsyn respektive prövning.

Vi föreslår att den årliga fasta prövnings- och tillsynsavgiften behålls för miljöfarlig verksamhet, eftersom den bidrar till enkelhet och förutsägbarhet. Den täcker som hittills omprövningar, ändringstillstånd, villkorsändringar och prövotidsredovisningar på samma sätt som i dag.

Men för att förtydliga systemet ytterligare och göra det mer transparent anser vi att de båda avgiftsbeloppen bör separeras i FAPT. Vi anser också

att den årliga fasta avgiften för tillsyn bör kompletteras med en möjlighet för länsstyrelserna att ta ut timavgift av en verksamhetsutövare för tillsyn vid en särskild händelse. Det skulle bidra till bättre kostnadstäckning för länsstyrelserna. Vidare anser vi att den årliga fasta avgiften bör tas ut i efterhand av verksamhetsutövaren och inte på förhand som nu.

6.2.1 Den årliga fasta avgiften för prövning och tillsyn behålls men beloppen separeras

Den separering mellan den årliga prövnings- och tillsynsavgiften som vi föreslår innebär i praktiken att fakturan till verksamhetsutövaren och rapporteringen till Naturvårdsverket visar hur mycket av den årliga avgiften som gäller prövning och hur mycket som gäller tillsyn.

Vi anser att en sådan separering mellan avgifterna gör det lättare för verksamhetsutövaren att bedöma statens motprestation, samtidigt som en fortsatt årlig och fast avgift bidrar till att göra systemet lättbegripligt och förutsägbart.

6.2.2 En engångsavgift införs i samband med prövning av nya verksamheter

Vi föreslår också att länsstyrelserna tar ut en *engångsavgift* av verksamhetsutövaren i samband med så kallad helprövning av nya verksamheter. Motivet är att verksamhetsutövaren i dagsläget inte betalar vare sig tillsyns- eller prövningsavgift förrän året efter att tillståndet har vunnit laga kraft. Men flera verksamheter som prövas för första gången kommer heller inte till stånd. De betalar då ingen avgift, trots att kostnaderna kan vara omfattande hos prövningsmyndigheterna. Den årliga fasta prövningsavgiften bör kunna sänkas något om de som söker tillstånd betalar en prövningsavgift direkt.

Vi bedömer att alternativet med engångsavgift för helprövning har åtminstone tre fördelar. En fördel är att motprestationen från statens sida till verksamhetsutövaren blir tydligare när det gäller själva prövningen. En annan fördel med en engångsavgift är att ansökningarna troligen skulle bli mer genomarbetade och inte kräva så många kompletteringar. Det händer även att ansökan dras tillbaka mitt i tillståndsprocesserna eller att ett färdigt tillstånd inte utnyttjas. Om verksamhetsutövaren i stället betalar en engångsavgift är risken mindre att hen drar tillbaka ansökningen.

Vi ser samtidigt att införandet av en engångsavgift i samband med helprövning av nya verksamheter kan äventyra konkurrensneutraliteten. Om den årliga avgiften för prövningen sänks gynnas företag som nyligen har sökt tillstånd jämfört med de som söker tillstånd efter att de nya avgifterna har börjat gälla. Men detta problem är i det närmaste omöjligt att undvika när nya avgiftssystem och avgiftsbelopp börjar gälla. Med tanke på att detta också är ett övergående problem anser vi att fördelarna överväger de nackdelar som inledningsvis följer med att införa en engångsavgift.

En lösning för att mildra eventuellt negativa konsekvenser av förslaget är att avgiftsnivåerna införs stegvis i stället för över en natt. En sådan lösning innebär att förslaget inte får full effekt redan det första året för verksamhetsutövarna.

6.2.3 Timavgift för händelsestyrd tillsyn stärker principen om att förorenaren betalar

Länsstyrelserna saknar i dag möjlighet att ta ut en timavgift vid händelsestyrd tillsyn (se även kapitel 2). Vi föreslår därför att länsstyrelserna, vid sidan av den fasta tillsynsavgiften, ska ta ut en timavgift vid händelsestyrd tillsyn. Avgiften ska tas ut när en verksamhet kräver tillsyn utöver det vanliga på grund av förseelser, större olyckor, bränder eller andra extraordinära händelser.

Vi anser att en timavgift för händelsestyrd tillsyn skulle stärka principen om att förorenaren betalar. Det skulle också ge incitament till verksamhetsutövarna att följa regelverket.

Det bör tydligt framgå i FAPT vilken tillsyn som ingår i den årliga fasta avgiften och vilken tillsyn som inte gör det. Det är tillsynen som inte ingår i den fasta tillsynen som vi kallar för händelsestyrd tillsyn. Det bör vara den enskilda länsstyrelsen som fattar beslut om när det är befogat med händelsestyrd tillsyn.

Här är några exempel på händelser som kan aktivera timavgift för tillsyn:

- Om verksamhetsutövaren bryter mot villkor
- Om verksamhetsutövaren inte följer förelägganden och förbud

- Om tillsyn krävs trots att verksamheten vid tillfället inte betalar årsavgift för tillsyn (gäller när det inte är en tillsynspliktig miljöfarlig verksamhet)
- Om en verksamhet på grund av till exempel driftstörningar kräver mer tillsyn än vad som var planerat.

Timavgiften för med sig administrativa kostnader för länsstyrelserna. Som vi konstaterar i avsnitt 2.3.1 debiterar länsstyrelserna exempelvis bara i undantagsfall verksamhetsutövare timavgiften för tillsyn inom vattenverksamheter. Det beror på att timavgifter drar relativt stora administrativa resurser från länsstyrelsernas sida. För att minimera dessa kostnader föreslår vi att timavgiften är densamma för samtliga verksamheter.

Någon avgift för händelsesstyrd tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogad ska inte betalas av den berörda verksamhetsutövaren.

6.2.4 Med efterhandsbetalning blir motprestationen tydligare

Vi kan konstatera att dagens avgiftssystem innebär att verksamhetsutövarna betalar avgift för tillsyn som de ännu inte har fått ta del av (se även kapitel 2). För att tydliggöra statens motprestation för verksamhetsutövarna föreslår vi att den årliga avgiften för prövning och tillsyn betalas av verksamhetsutövarna i efterhand, och inte på förhand som i dag.

Systemet med förhandsbetalning har tidigare varit föremål för utredningar inom livsmedelskontrollens område (se kapitel 2). Regeringen har beslutat att det dåvarande systemet med en årlig avgift som betalades i förskott skulle ersättas med efterhandsdebitering.[72] Det finns också exempel inom miljöbalkens område där efterhandsbetalning används, nämligen när det gäller prövningsavgiften för vattenverksamhet, vilket vi noterar i avsnitt 2.3.3.

[72] Bland annat Riksrevisionen (2014:12), *Livsmedelskontrollen. Tar staten sitt ansvar?,* Statskontoret (2015:17), *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering*, och Prop. 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning*.

Generellt gäller för prövnings- och tillsynsmyndigheterna att de måste ha resurser för att utföra prövning och tillsyn. Det kan därför vara ett motiv för att avgifter som ska finansiera verksamheten tas ut i förskott så att resurser kan avsättas för verksamhet som planeras. Men när det gäller myndigheternas prövnings- och tillsynsverksamhet enligt miljöbalken så finansieras denna verksamhet med statliga anslagsmedel och endast indirekt av verksamhetsutövarnas avgiftsintäkter. Myndigheterna är därför inte beroende av avgiftsintäkterna för att finansiera verksamheten.

6.3 Engångsavgiften för prövning och timavgiften för tillsyn behålls för vattenverksamheter

För vattenverksamhet föreslår vi att

- engångsavgiften för prövning behålls
- timavgiften för tillsyn behålls

Vi bedömer att avgifterna för vattenverksamhet generellt uppfyller principerna om motprestation och lättbegriplighet (se kapitel 2). Men vi konstaterar också att avgiftssystemet har relativt låg kostnadstäckning och inte uppfyller principen om att förorenaren ska betala. Vi anser att dessa utmaningar inte går att åtgärda genom att förändra avgiftssystemet. Istället behöver avgifterna sannolikt höjas.

6.3.1 Engångsavgiften för prövning behålls

Vi föreslår att engångsavgiften för prövning av vattenverksamheter behålls. Ett viktigt skäl är att det inom vattenverksamhet, till skillnad från miljöfarlig verksamhet, inte i samma utsträckning förekommer omprövningar, ändringstillstånd, villkorsändringar och prövotids-redovisningar.

Därför finns det inte ett lika stort behov av en årlig avgift för prövning som ska täcka myndigheternas framtida insatser. Vi bedömer därför att en fast årlig prövningsavgift skulle strida mot principen om motprestation.

Däremot anser vi att engångsavgifter ger en tydlig motprestation från statens sida till verksamhetsutövaren.

En annan fördel är att underlagen från verksamhetsutövare troligen är mer genomarbetade och att färre ansökningar dras tillbaka om prövningen medför en avgift. Den erfarenheten har länsstyrelserna från prövningsprocessen av miljöfarlig verksamhet.

Vi bedömer att ytterligare en viktig aspekt är att en stor andel av verksamhetsutövarna inom vattenverksamheter är privatpersoner, och inte företag. Vi anser att det vore särskilt svårt att motivera att ta ut en fast årlig avgift av privatpersoner utan en löpande motprestation från de ansvariga myndigheterna. Exempel på privatpersoners vattenverksamheter är bryggor, pirar och små muddringsinsatser.

6.3.2 Timavgift för tillsyn av vattenverksamheter behålls

Vi föreslår att timavgiften som länsstyrelserna tar ut för tillsyn efter särskilt beslut behålls. Det betyder att verksamhetsutövarna inte heller i framtiden ska betala en årlig fast avgift för tillsyn, som inom miljöfarlig verksamhet. Skälet till förslaget är att länsstyrelserna inte utför någon tillsyn av de flesta vattenverksamheter och att det därför skulle strida mot principen om motprestation att ta ut en avgift.

Anledningen till att länsstyrelserna inte utför årlig tillsyn är att det inte behövs årlig miljötillsyn av till exempel bryggor och pirer. Ett annat skäl är sannolikt att länsstyrelserna inte har tillräckligt mycket resurser, men Statskontoret kan inte bedöma i vilken utsträckning det är ett problem.

Statskontoret kan konstatera att en fast årlig avgift för tillsyn av vattenverksamheter skulle innebära en administrativ förenkling och göra tillsynsavgiften för verksamhetsutövarna mer förutsägbar.

Men det är inte praktiskt genomförbart att införa en fast årlig avgift för tillsyn. Det är inte möjligt för länsstyrelserna, eller ens önskvärt, att bedriva en kontinuerlig tillsyn av samtliga vattenverksamheter i landet. Det finns tiotusentals sådana verksamheter och de flesta innehas av privatpersoner. Därför är våra argument ovan för att inte ha en fast årlig avgift för *prövning* även relevanta här. Det är svårt att motivera att införa

en fast årlig avgift för något som de flesta privatpersoner inte får någon tydlig motprestation för.

Länsstyrelserna saknar också tillförlitliga register över de vattenverksamhetsföretag som i teorin skulle omfattas av en fast årlig avgift. Den enda typen av vattenverksamhet där det skulle kunna fungera är vattenkraftverk. När det gäller exempelvis de tusentals markavattningsföretagen är många vilande eller saknar kontaktpersoner. Det är till exempel inte möjligt att spåra och debitera det stora antal underhållsmuddringar som kan uppkomma med olika tidsintervaller och hos olika aktörer.

6.4 Ge Naturvårdsverket i uppdrag att årligen föreslå avgiftsförändringar i FAPT

Vi föreslår att

- regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att årligen föreslå justeringar av avgiftsnivåerna i FAPT
- regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att inrätta en samverkansgrupp med bred förankring hos inblandade aktörer
- Naturvårdsverket ska bereda förslagen om justeringar av avgiftsnivåerna i FAPT samt hur skillnaderna i statens och kommuernas avgiftsnivåer kan minska. Samverkansgruppen ska stödja Naturvårdsverket i dessa beredningar.

Vi kan konstatera att avgiftsnivåerna i FAPT behöver justeras för att bättre följa kostnadsutvecklingen över tid (se även kapitel 3). Den relativt låga kostnadstäckningsgraden för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet indikerar ett sådant behov. En annan indikation är att kommunerna, som har krav på sig att ha full kostnadstäckning, tar ut högre avgifter än vad länsstyrelserna kan göra enligt FAPT.

Vi föreslår därför att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att årligen föreslå justeringar i avgiftsnivåerna i FAPT. Naturvårdsverket har det

samlade ansvaret för prövning och tillsyn inom miljöbalken och är därför ett naturligt val för uppdraget.

Vi föreslår vidare att regeringen även ger Naturvårdsverket i uppdrag att inrätta en ny bred samverkansgrupp med representanter för länsstyrelserna och kommunerna. Kommunerna kan representeras av Sveriges kommuner och regioner (SKR). Samverkansgruppens roll blir att stödja Naturvårdsverket i beredningen av myndighetens beslut vad gäller förslag till justeringar i avgiftsnivåerna i FAPT.

Naturvårdsverket bör också, med stöd av samverkansgruppen, verka för att säkerställa att statens och kommunernas avgifter inte ska avvika för mycket från varandra. Syftet är att minska omotiverade variationer beroende på vilken aktör som tar ut avgifterna. Ett sådant arbete kan öka konkurrensneutraliteten eftersom avgiftsnivåerna inte bör bero på om det är en kommun eller en länsstyrelse som tar ut avgiften.

6.5 Fördjupa analyserna av intäkts- och kostnadsredovisningen

Vi föreslår att

- Naturvårdsverket utnyttjar de möjligheter till fördjupade analyser som kommer att finnas om avgifter för prövning separeras från avgifter för tillsyn
- Naturvårdsverket i sitt pågående uppdrag om att utveckla tillsynen enligt miljöbalken väger in analyser av kostnadsredovisningarna för prövning och tillsyn i sin bedöming av tillsynsverksamhetens utvecklingsbehov.

Vi föreslår att Naturvårdsverket utvecklar sin uppföljning och analys av myndigheternas intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. De förslag vi lämnar i detta uppdrag innebär att rapporteringen av intäkter och kostnader kommer att ge en mer heltäckande och transparent beskrivning av intäkterna och kostnaderna för den prövning och tillsyn som bedrivs än nuvarande redovisning. Med separata avgifter för prövning respektive tillsyn inom miljöfarlig

verksamhet kommer länsstyrelserna och Naturvårdsverket ha bättre möjligheter att följa upp och analysera hur kostnaderna för prövning och tillsyn utvecklas över tid.

Dessutom kan vårt förslag om att ta ut en timavgift för händelsestyrd tillsyn vid särskilda händelser inom miljöfarlig verksamhet leda till en bättre kostnadstäckning för den tillsyn som bedrivs.

Vårt förslag ger en grund för att genomföra analyser som vilar på korrekt information genom ett förändrat avgiftssystem i kombination med att länsstyrelsernas tidredovisningssystem utvecklas och tillämpas, så att det speglar de faktiska kostnaderna för prövningen och tillsynen.

Vi anser visserligen att en mer detaljerad uppföljning av prövnings- och tillsynsavgifterna skulle öka förutsättningarna att påvisa statens motprestation för att ta ut en avgift för verksamhetsutövaren. Det finns redan i dag möjligheter att inom ramen för dagens tidrapporteringssystem på länsstyrelserna redovisa vissa ärendetyper. Men det finns potentiella nackdelar med att införa krav om att rapporteringen ska vara uppdelad på olika verksamheter, branscher och ärendetyper och vi bedömer att dessa nackdelar är betydande. Rapporteringen skulle behöva göras via handläggarnas tidredovisningssystem vilket kan leda till en ökad administrativ börda och att mindre tillsyn blir utförd.

Det nuvarande tidredovisningssystemet tar fasta på länsstyrelsernas arbetsuppgifter. Ett helt nytt tidredovisningssystem skulle behöva utvecklas för att fånga upp hur mycket tid som läggs på att genomföra tillsyn av enskilda verksamheter och branscher. Vi bedömer att kostnaderna för ett sådant system skulle bli större än nyttan. Det nuvarande systemet är redan komplext. Men i takt med att myndigheterna i högre utsträckning tar stöd av digitala lösningar kan redovisningssystemen komma att bli enklare att hantera och därmed bättre hantera information som till exempel branschtillhörighet.

Naturvårdsverket har i uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur tillsynen enligt miljöbalken kan utvecklas.[73] Tillsynsstrategin bör enligt uppdraget utformas på ett sätt som underlättar tillsynsmyndigheternas arbete med behovsutredningar. I detta sammanhang bör även myndigheternas system för intäkts- och kostnadsredovisningar tas upp. Närmare bestämt bör redovisningssystemen utformas och analyseras så att uppgifter i dessa system kan användas för att planera och följa upp prövnings- och tillsynsverksamheten.

6.6 Länsstyrelserna bör få ersättning när de medverkar i tillsyn och prövning enligt kapitel 17

- Vi föreslår att länsstyrelserna får ersättning som motsvarar deras medverkan i tillsyn och prövning av verksamheter som har prövats enligt kapitel 17 i miljöbalken.

Antalet tillåtlighetsprövningar när det gäller omfattande infrastruktur-investeringar inom transportsektorn är i dag mycket få. Vi ser därför inte några behov av att i detta sammanhang minska den administrativa hanteringen och därmed kostnaderna i samband med att statliga medel förs över från en statlig myndighet till en annan.

Men vi anser att det är ett problem när länsstyrelserna inte får ersättning för den tillsyn och prövning de bedriver i samband med omfattande investeringsprojekt. För att länsstyrelserna ska få tillräckligt med resurser för denna verksamhet krävs att projekten tillåtlighetsprövas av regeringen.

Vi föreslår därför att länsstyrelserna bör få ersättning som motsvarar deras medverkan i tillsyn och prövning av verksamheter som har prövats enligt kapitel 17 i miljöbalken. Det gäller exempelvis stora infrastrukturprojekt. Länsstyrelserna bör då få resurserna i ett tidigt skede och inte i efterhand,

[73] Regeringsbeslut 2020-06-25, M2020/01034/Me, *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken.*

så att de kan planera och knyta rätt kompetens till arbetet och se till att övrig tillsyn inte skjuts på framtiden. Då minskar också risken för att infrastrukturprojekt blir försenade. Medlen bör betalas till länsstyrelsen av den aktuella myndigheten, exempelvis Trafikverket.

Medlen bör vara specialdestinerade så att de används av länsstyrelserna för det avsedda ändamålet. Detta kan antingen ske genom att länsstyrelserna fakturerar för enskilda objekt som uppfyller vissa kriterier eller genom att objekten på förhand tas upp i en nationell plan, enligt förslag från Trafikverket.

En annan möjlighet är att länsstyrelsens kostnad för tillsyn fastställs som en årlig avgift i domslutet för tillståndet. Det skulle i så fall inte vara en prövningsavgift utan en kostnad för ökad tillsyn. Hur kostnaden för denna tillsyn ska beräknas behöver i så fall utredas närmare. Det gäller särskilt i förhållande till att länsstyrelsen i stället bör kunna ta ut tillsynsavgifter i form av fler timmar för tillsyn. Men det kan möjligen vara rimligt att även ha en i domen fastslagen tillsynsavgift, eftersom hanteringen av nya infrastrukturprojekt ofta är arbetskrävande för länsstyrelsen.

6.7 Skälen är otillräckliga för att ändra dispositionsrätten

Vi bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att länsstyrelserna ska disponera avgiftsintäkterna i fler fall än idag. Det viktigaste skälet är att regeringens riktlinjer för när specialdestination bör kunna tillämpas inte är helt uppfyllda.

Miljötillsynsutredningen, Naturvårdsverkets redovisningar samt flera av dem vi intervjuat har emellertid argumenterat för att länsstyrelserna bör få disponera avgifter inom fler tillsynsområden i FAPT. Skälet är att man upplever att tillsynsverksamheten är underfinansierad och att länsstyrelserna inte har tillräckliga resurser för att möta behoven av tillsyn.

Statskontoret konstaterar att en utökad dispositionsrätt skulle innebära att inkomsterna i statsbudgeten minskade, och att det vore naturligt att finansiera inkomstbortfallet genom en motsvarande minskning av länsstyrelsernas förvaltningsanslag. Det skulle alltså inte leda till mer resurser för tillsyn för länsstyrelserna.

Det är först om regeringen väljer att kombinera specialdestination med att höja avgiftsnivåerna upp till full kostnadstäckning som dispositionsrätt skulle ge ett ökat ekonomiskt utrymme för tillsynsverksamheten. Men vi konstaterar också att regeringen genom en sådan avgiftsökning skulle skapa utrymme för att finansiera en förstärkning av länsstyrelsernas förvaltningsanslag utan att behöva införa specialdestination.

Därför bedömer vi att en utökad dispositionsrätt inte är lösningen på länsstyrelsernas upplevda resursbrist för tillsyn enligt miljöbalken. I kapitel 4 visar vi att det istället är en fråga om att länsstyrelserna avsätter tillräckligt mycket resurser till tillsyn och att regeringen säkerställer att länsstyrelserna har det ekonomiska utrymmet. Det är alltså en fråga om vilka medel som regeringen tilldelar länsstyrelserna och hur länsstyrelserna använder och prioriterar de resurser de får via förvaltningsanslaget. Behov av tillsyn och resurser till tillsyn behöver inte vara kopplat till möjligheten att disponera avgifter. Förvaltningsanslaget är det absolut vanligaste sättet att finansiera tillsyn.[74]

6.8 Konsekvenser av förslagen

Det finns särskilda utmaningar med att analysera framtida verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser av våra förslag (se bilaga 2). Det beror bland annat på att förslagen av nödvändighet är övergripande. De konkretiseras först när de ska omsättas i författningsförslag av Naturvårdsverket.

6.8.1 Något utökade arbetsuppgifter för länsstyrelserna

De förslag som vi lämnar som gäller avgifterna för miljöfarlig verksamhet kommer att öka kostnaderna, främst för länsstyrelserna. Det handlar till att börja med om kostnader av engångskaraktär, till exempel att informera verksamhetsutövarna om förändringarna, att ta fram nya rutiner för avgiftshanteringen, att anpassa nuvarande avgiftsregister samt att utveckla checklistor för timdebitering i länsstyrelsens handläggarstöd (NikITa) och stödets koppling till Agresso (fakturaunderlag och fakturering). Det nuvarande intäktkontot för miljöavgifter bör får tre underkoder så att

[74] Statskontoret (2020), *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling, s. 48.*

länsstyrelserna kan styra intäkterna från faktureringen till *Miljöavgift prövningsdel*, *Miljöavgift tillsynsdel* och *Miljöavgift extra timavgift.*

Men det handlar också om att vissa löpande kostnader tillkommer för länsstyrelserna som en följd av våra förslag. Omfattningen av dessa kostnader är svårare att uppskatta. Hur stora kostnadsökningarna blir beror bland annat på hur engångsavgifterna för prövningen närmare kommer att utformas och tillämpas. Det beror även på i vilken utsträckning länsstyrelserna kommer att debitera timavgifter vid sin händelsestyrda tillsyn.

En annan konsekvens av våra förslag som berör miljöfarlig verksamhet är att engångsavgifterna i samband med prövning av nya verksamheter hårdare kommer att drabba mindre verksamhetsutövare, särskilt om de inte får tillstånd. En annan trolig konsekvens är att ansökningarna när det gäller frivilliga tillstånd troligen kommer att minska. Frivilliga tillstånd är tillstånd till verksamheter som aldrig har varit tillståndspliktiga. Verksamhetsutövaren har valt att ändå söka tillstånd för verksamheten, ofta för att de vill ha den säkerhet som rättskraften i ett tillstånd medför. I övrigt gäller samma regler som för verksamheter som har upphört att vara tillståndspliktiga, men som bedrivs med stöd av ett sådant tillstånd som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken.

6.8.2 Uppdraget att Naturvårdsverket i samverkan med länsstyrelserna ska föreslå avgiftsförändringar till regeringen

Statliga myndigheter samverkar inte i dag om avgiftsbeloppen i FAPT. Det förslag vi lämnar om myndighetssamverkan för därför med sig nya uppgifter för myndigheterna och därmed ökade kostnader. Eventuellt kan denna samverkan göras inom ramen för redan etablerade samverkansfora för att på så sätt minska merarbetet och kostnaderna. Vi bedömer därför att kostnaden för detta förslag kan hållas på en relativt måttlig nivå och rymmas inom befintliga anslag. En översyn av och förslag om att förändra statens avgifter i FAPT kan däremot komma att kräva en större arbetsinsats för de inblandade parterna och därför kräva mer resurser till Naturvårdsverket respektive länsstyrelserna.

6.8.3 Särskilj avgifterna för prövning och tillsyn

Vårt förslag om att särskilja prövnings- och tillsynsuppgifter kommer att ställa högre krav på uppföljningen. Länsstyrelsernas nuvarande handläggarstöd, tidredovisningssystem och eventuellt även ekonomisystemet kommer att behöva anpassas till de förändrade kraven. Kostnaderna för dessa förändringar uppskattar länsstyrelserna till 1,5 miljoner kronor.

6.8.4 Öka samordningen av kostnadsrapporteringen

Våra förslag kommer att generera ett större behov av att myndigheterna redovisar och följer upp kostnaderna för prövnings- och tillsynsverksamheten. Flera myndigheter bidrar till denna redovisning. Myndigheterna skulle kunna effektivisera arbetet med denna redovisning genom att samordna arbetet bättre. Därmed skulle de kunna minska kostnaderna.

Referenser

Bet. 2010/11:KU14, *En reformerad budgetlag: Konstitutionsutskottets betänkande.*

Förordning (2018:1459) om ändring i förordningen (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordning (2016:1195) om ändring i förordningen (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordning (2016:1188) om ändring i förordningen (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordning (2015:154) om ändring i förordningen (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordning (2015:20) om ändring i förordningen (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordning (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter.

Förordning (2008:692) om ändring i förordningen (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordning (2007:264) om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Förordning (2005:100) om ändring i förordningen (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordning (2001:749) om ändring i förordningen (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Förordning (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (konsoliderad version per 2020-12-16).

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1998940-om-avgifter-for-provning_sfs-1998-940, loggdatum 2020-11-11.

Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (ursprunglig version).

Kemikalieinspektionen (2020), *Årsredovisning 2019.*

Kemikalieinspektionen (2019), *Årsredovisning 2018.*

Kemikalieinspektionen (2018), *Årsredovisning 2017.*

Kemikalieinspektionen (2017), *Årsredovisning 2016.*

Lag (2014:114) om ändring i miljöbalken.

Länsstyrelsen Västra Götaland (2020), *Vattenavdelningens synpunkter med anledning av Statskontorets översyn av förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT) och förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter.* PM 2020-05-29.

Miljöprövningsförordningen (2013:251).

Naturvårdsverket (2020), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.*

Naturvårdsverket (2019), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2018 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.*

Naturvårdsverket (2018), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2017 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.*

Naturvårdsverket (2017), *Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2016 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.*

Naturvårdsverket (2010), *Redovisning av regeringsuppdrag - Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.* Dnr 526-197-09 Rt. PM färdigställt 2010-09-09.

Naturvårdsverket (2008), *Redovisning av regeringsuppdrag - Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.* Dnr 716-523-08 Rt. PM färdigställt 2008-09-11.

Proposition 2020/21:43, *En anpassning av bestämmelser om kontroll i livsmedelskedjan till EU:s nya kontrollförordning.*

Proposition 2019/20:137, *Förbättrad tillsyn på miljöområdet.*

Proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020.*

Proposition 2017/18:243, *Vattenmiljö och vattenkraft.*

Proposition 2013/14:38, *Dammsäkerhet.*

Proposition 2010/11:40, *En reformerad budgetlag.*

Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk.*

Regeringens skrivelse 2019/20:101, *Årsredovisning för staten 2019.*

Regeringens skrivelse 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Regeringsbeslut 2020-06-25, M2020/01034/Me, *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken.*

Regeringsbeslut 2020-04-30, M2020/00666/Me, *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken.*

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Affärsverket svenska kraftnät.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna.

Riksdagsskrivelse 2010/11:77. [Utan titel.]

Riksrevisionen (2014:12), *Livsmedelskontrollen. Tar staten sitt ansvar?*

Socialförsäkringsbalken (2010:110)

SOU (2017:63), *Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.*

SOU (2012:46), *Dammsäkerhet: Tydliga regler och effektiv tillsyn.*

Statskontoret (2015:17), *Avgifter i livsmedelskontrollen. Förslag på en mer effektiv avgiftsfinansiering.*

Statskontoret (2020), *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.*

Svenska kraftnät (2018), *Kontrollstation 2018 om Dammsäkerhet. Delrapport 1 av regeringsuppdrag – klassificering och tillsyn.*

Trafikverket (2020), *Uppdrag att analysera resursbehov för länsstyrelserna vid omfattande transportinfrastrukturinvesteringar.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget

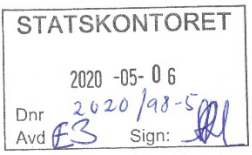
Regeringen

Regeringsbeslut 2

2020-04-30
M2020/00666/Me

Miljödepartementet

Statskontoret
Naturvårdverket



Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret 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 ska analysera om avgiftssystemet enligt FAPT är ändamålsenligt och vid behov föreslå förändringar i avgiftssystemet och kraven på rapportering och uppföljning.

I analysen av avgiftssystemets utformning ingår att undersöka hur avgiftssystemet kan utformas så att

- avgifterna bättre stämmer överens med relevanta allmänna principer för uttag av avgifter som principen att förorenaren betalar, koppling till motprestation, full kostnadstäckning samt enkelhet och förutsebarhet, och
- avgifterna bättre följer kostnadsutvecklingen över tid.

I analysen ingår också att undersöka och bedöma om

- den nuvarande rapporteringen och uppföljningen har förutsättningar att ge en korrekt beskrivning av intäkter och kostnader för prövning och tillsyn samt behovet av tillsyn,
- det är möjligt att hålla isär avgifterna för prövning från avgifterna för tillsyn,
- det finns förutsättningar att redovisa kostnader för prövning och tillsyn för olika verksamheter, branscher eller ärendetyper,

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 6
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

- det finns sakliga skäl till skillnader i frågan om myndigheternas möjlighet att disponera avgiftsintäkterna, och om dispositionsrätten bör begränsas eller införas i fler fall, och
- ersättning från en statlig myndighet till en annan är ändamålsenlig och vid behov lämna förslag som kan underlätta en sådan transferering.

Statskontoret ska, när det gäller avgifter för bekämpningsmedel, översiktligt se över om systemet följer allmänna relevanta principer för uttag av avgifter.

Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket 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 kostnaderna för prövning och tillsyn av verksamheterna i olika branscher och för olika ärendetyper samt är lättbegripliga och förutsebara, och
- lämna de författningsförslag som behövs för att såväl Statskontorets som Naturvårdsverkets förslag ska kunna genomföras och då ta hänsyn till
    - Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktivet 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 samt
    - annat relevant arbete som pågår eller har färdigställts inom Regeringskansliet.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag om kommunernas avgifter för tillsyn enligt miljöbalken.

Statskontoret ska redovisa sin del av uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 16 december 2020.

Naturvårdsverket ska redovisa sin del av uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 30 juni 2021.

Bakgrund

Miljöbalken har inte ett enhetligt avgiftssystem utan det finns avgifter med skilda konstruktioner för olika verksamhetstyper och tillsynsområden t.ex. när det gäller prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och vissa delar inom kemikalieområdet. I dag finansieras prövning och

tillsyn enligt miljöbalken delvis med avgifter, delvis med skattemedel. Hur stor del av tillsynen som är avgiftsfinansierad skiljer sig åt mellan de olika tillsynsområdena. Avgifterna bedöms inte fullt ut vara utformade så att de över tid täcker myndigheternas kostnader för prövning och tillsyn. Dagens avgiftssystem är inte heller så konstruerat att det tar hänsyn till särskilt kostnadsdrivande verksamhet eller hur väl en verksamhetsutövare sköter sig. Brister i avgiftssystemet kan leda till diskrepans mellan tilldelade resurser i förhållande till kostnaderna för den prövning och tillsyn som genomförs och det behov av tillsyn som myndigheterna ska identifiera enligt 1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Detta kan leda till att myndigheterna inte har möjlighet att lägga den tid som skulle behövas vid tillståndsprövningen eller att nivån på tillsyn blir lägre än vad som vore optimalt ur miljösynpunkt. I betänkandet Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63) framförs att skillnaderna mellan myndigheternas kostnader och intäkter för miljötillsynen bör minska. Regeringen bedömer därför att det finns behov av att göra en samlad översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket redovisade 2008, 2010 och 2012 tre olika regeringsuppdrag i fråga om avgifter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Uppdragen avsåg olika delar av avgiftssystemet. I uppdraget 2010 ingick att lämna förslag på hur rapportering och uppföljning av kostnader och intäkter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter kunde förbättras. Med utgångspunkt i de redovisade uppdragen genomfördes ändringar och 2015 skedde en stegvis höjning av avgifterna i FAPT genom att avgiftsbeloppen räknades upp med hjälp av Statistiska centralbyråns implicitindex. Samtidigt infördes också bestämmelser om redovisning av kostnader och intäkter (10 kap. FAPT).

Kemikalieinspektionen har fått i uppdrag (dnr M2020/00282/Ke) att ska se över avgifterna för bekämpningsmedel och allmänkemikalier och lämna förslag på nya avgifter samt hur över- och underskotten som ackumulerats över tid kan reduceras till noll. Av uppdraget framgår bl.a. att Statskontoret ska ges möjlighet att lämna synpunkter. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020.

Sedan den 1 januari 2019 gäller att vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel som inte har moderna miljövillkor ska prövas i syfte att fastställa sådana villkor (11 kap. 27 § miljöbalken). Prövningsavgiften för sådana

prövningar kommer att ses över i särskild ordning (prop. 2017/18:243 s. 124 och 181).

Särskilt om avgifter för miljöfarlig verksamhet

Av Naturvårdsverkets redovisningar framgår att det finns anledning att se över och justera avgiftsnivåerna framförallt i fråga om miljöfarliga verksamheter så att dessa ligger rätt med hänsyn till kostnaderna för prövning och tillsyn för respektive bransch (bl.a. när det gäller företagens storlek och miljöpåverkan) i förhållande till kostnadsutvecklingen. En uppdaterad översyn är av särskild vikt för det fall ändringar föreslås i hur avgiftssystemet bör konstrueras.

Verksamheter som påverkas av EU-rättsliga krav, t.ex. genom att EU-rätten kräver att tillsynsbesök görs med en viss frekvens eller att särskilda krav ställs på tillståndsprövningen, kan medföra att myndigheterna får högre kostnader för prövning och tillsyn än vad som annars skulle vara fallet, exempel på sådana verksamheter är de s.k. industriutsläppsverksamheterna.

I dag tas en förhållandevis låg fast avgift ut för verksamheter som upphört att vara tillståndspliktiga, som omfattas av tillstånd efter ett föreläggande eller frivilligt har sökt tillstånd. De statliga avgifterna bör inte vara konstruerade så att t.ex. gamla tillstånd behålls bara för att en kommunal tillsynsavgift kan medföra en högre kostnad. Det kan finnas anledning att överväga om verksamheter som frivilligt sökt tillstånd ska omfattas av en engångsavgift för prövning och en årlig avgift för tillsyn.

Särskilt om avgifter för prövning och tillsyn av vattenverksamheter

Naturvårdsverkets tidigare redovisningar visar att nuvarande avgiftssystem för prövning och tillsyn av vattenverksamheter medför en lägre kostnadstäckning i jämförelse med prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter. Avgiftssystemet medför dessutom förhållandevis höga administrativa kostnader för framförallt tillsynsmyndigheterna eftersom vattenverksamheter dels ska betala en prövningsavgift, dels en avgift baserad på handläggningstid för tillsyn. De uppdelade avgifterna innebär också att avgiftsintäkterna kan variera från år till år jämfört med en ordning där avgifterna består av en fast årlig schablonavgift.

När det gäller prövning av vattenverksamheter är avgiften för prövningen kopplad till projektets kostnader, som ska uppges av sökanden. Kostnaden kan därför komma att under- eller överskattas, vilket i sin tur kan påverka

avgiftsuttaget. Avgiften för länsstyrelsens tillsyn utgår från handläggningstid. Ett sådant avgiftssystem kan ge höga administrativa kostnader bl.a. då avgifter kommer att debiteras vid fler olika tillfällen. En avgift baseras på handläggningstid kan upplevas som oförutsägbar samtidigt kan det vara viktigt att det finns en motsvarande motprestation från tillsynsmyndigheten.

Närmare om uppdraget

Möjlighet att disponera avgiftsintäkter

En återkommande fråga är om myndigheternas verksamhet ska finansieras med anslag eller genom specialdestination av avgifter. Riksdagen fastställde 2011 riktlinjer för specialdestination av belastande avgifter (prop. 2010/11:40 s. 38, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177).

Statskontoret ska därför analysera om det finns sakliga skäl för dagens skillnader i fråga om myndigheternas möjlighet att disponera avgiftsintäkterna och om de i så fall fortsatt är giltiga eller om dispositionsrätten bör ändras eller införas i fler fall.

Relevanta allmänna principer för uttag av avgifter

Miljöbalken bygger på principen om att förorenaren ska betala, *Polluter Pays Principle*. Principen är internationellt vedertagen bl.a. genom artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det är den som förorsakar miljöstörningar som ska stå för kostnaden för de åtgärder som behövs för att förebygga eller avhjälpa skador och olägenheter. Kostnader för prövning och tillsyn ska därför kanaliseras till verksamhetsutövarna och inte det allmänna.

En annan viktig princip när det gäller avgifter är att en avgift ska motsvaras av *en tydlig motprestation* från det allmänna för att kunna betraktas som en avgift och inte en skatt (prop. 1997/98:45 del 1 s. 516 och skr. 2009/10:79 s. 21 f.). Avgifterna bör inte heller vara konkurrenssnedvridande (skr. 2009/10:79 s. 20).

För avgifterna enligt miljöbalken gäller vidare i huvudsak det ekonomiska målet *full kostnadstäckning*. Undantag finns för avgift för prövning av en ansökan om ett utvidgat godkännande för mindre användningsområde enligt artikel 51 eller 40.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden där ett obestämt ekonomiskt mål gäller. Utgångspunkten bör vara att avgifterna ska täcka en myndighets kostnader för verksamhet enligt miljöbalken, främst prövningen och tillsynen. Däremot

ska inget överskott uppkomma (prop. 1997/98:45 del 1 s. 516 och 653 f. och skr. 2009/10:79 s. 20).

Avgifterna bör även vara *lättbegripliga och förutsebara*. Vidare bör avgifterna ge incitament till avsedda beteenden hos såväl myndigheterna som verksamhetsutövarna. Myndigheternas uttag av avgifter bör inte medföra höga administrativa kostnader för myndigheterna eller verksamhetsutövarna (skr. 2009/10:79 s. 20).

Övriga utgångspunkter

Genom 27 kap. 1 § miljöbalken har kommunerna fått ett generellt bemyndigande att besluta om avgifter för sin verksamhet. Kommunerna kan genom detta, med begränsning av bland annat självkostnadsprincipen i 2 kap. 10 § kommunallagen (2017:725), utforma avgifterna enligt lagen, de lokala förutsättningarna och ambitionerna. Det är regeringen som beslutar om de statliga avgifterna vilket innebär att länsstyrelserna inte kan påverka taxan på motsvarande sätt och anpassa avgifterna utifrån förutsättningarna i länet. Även om det kan anses önskvärt att det offentligas avgifter utformas enhetligt innebär detta emellertid inte att kommunala och statliga avgifter måste vara identiska. Det kan i sammanhanget nämnas att Sveriges Kommuner och Regioner ger stöd till kommunerna i deras arbete med sina taxor och bl.a. har publicerat ett förslag till en ny taxemodell – Behovsstyrd taxa inom miljöbalkens område – där tillsynsbehovet ligger till grund för avgiftens storlek.

Enligt 9 kap. 3 § FAPT kan en avgift sättas ned eller helt utgå i det enskilda fallet. Det kan dock övervägas om avgiftens storlek ska kunna påverkas av hur väl en verksamhetsutövare sköter sig. En nedsättning av avgiften med hänsyn till en verksamhetsutövares eget arbete kan skapa incitament för ökad miljöhänsyn och regelefterlevnad. Det förutsätter dock att detta kan mätas på ett effektivt sätt och att tillsynsbehovet sammantaget minskar på grund av en god egenkontroll och regelefterlevnad.

Statskontoret ska därför analysera om det nuvarande avgiftssystemet är ändamålsenligt och om avgiftssystemet kan utformas så att avgifterna kan anpassas över tid med hänsyn till kostnadsutvecklingen. Med ändamålsenlighet i avgiftssystemet avses i vilken utsträckning utformningen av avgifterna och användningen av dessa stämmer överens med relevanta allmänna principer för uttag av avgifter.

Ersättning från en statlig myndighet till en annan

Regeringen kan i ett ärende enligt 17 kap. miljöbalken besluta om skyldighet för sökanden att stå för berörda statliga myndigheters undersöknings-, övervaknings- och tillsynskostnader för den verksamhet som ansökan avser. Detta aktualiseras framförallt i samband med att regeringen prövar infrastrukturprojekt. Sökanden ska, enligt 7 kap. 11 § FAPT, svara för kostnaderna för myndigheters arbete i ett ärende som prövas av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § miljöbalken. En mark- och miljödomstols arbete omfattas inte av ersättningsskyldigheten och inte heller en åtgärd som omfattas av en avgift enligt 2 kap. 1 § FAPT eller om kostnaderna kan täckas genom ersättning för rättegångskostnader enligt miljöbalken. En länsstyrelse som berörs av infrastrukturprojektet kan begära ersättning för att täcka sina kostnader. Om sökanden är en statlig myndighet kan regeringen således besluta om att sökanden ska ersätta en annan statlig myndighets kostnader. I praktiken blir det fråga om en överföring av statliga medel från en statlig myndighet till en annan. I samband med transaktionen uppstår administrativa kostnader.

Statskontoret ska därför analysera om denna ordning är lämplig och vid behov även lämna förslag som kan minska de administrativa kostnaderna och därmed underlätta överföringar mellan myndigheterna.

Rapportering och uppföljning

Naturvårdsverket, Domstolsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet samt länsstyrelserna ska redovisa sina intäkter och kostnader för deltagande i prövning i första instans av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter (10 kap. FAPT). Havs- och vattenmyndigheten har även rätt att få ersättning i deltagande i prövning i högre instans med det omfattas inte av redovisningskravet. Vidare ska länsstyrelserna redovisa sina intäkter och kostnader för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter samt uppskatta kostnaderna för sådana nödvändiga tillsynsåtgärder som inte bedöms täckas av avgifterna enligt FAPT. Bestämmelserna infördes 2015.

Naturvårdsverket gör varje år en uppföljning av myndigheternas intäkter och kostnader. Av redovisningarna för 2017 och 2018 framgår att det finns behov av att utveckla modeller och redovisningssystem för att möjliggöra en korrekt beskrivning av intäkter, kostnader och behov (Redovisning av myndigheters intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken 2017, dnr M2018/01123/ Me och 2018, dnr M2019/00931/Me).

Naturvårdsverket har framfört att redovisningskraven för länsstyrelserna i 10 kap. 3 och 4 §§ FAPT bör ses över eftersom dessa i nuvarande form försvårar jämförelser mellan kostnader för tillsyn och behov av tillsyn. Det bör även övervägas om det är möjligt att hålla isär avgifterna för prövning respektive tillsyn. En sådan uppdelning skulle förtydliga för verksamhetsutövare vad som ingår i prövnings- respektive tillsynsavgiften. Det skulle också förenkla redovisningen av kostnadstäckningsgraden för länsstyrelsernas tillsyn. Vidare skulle det underlätta bedömningen av eventuella behov av extra medel för prövning t.ex. i syfte att snabba på tillståndsprocesser eller för satsningar i fråga om tillsyn. En balans bör finnas mellan detaljerade redovisningskrav och den administrativa bördan för berörda aktörer.

Statskontoret ska därför analysera och vid behov lämna förslag på hur systemet för rapportering och uppföljning kan utformas för att skapa förutsättningar för att ge en mer korrekt och jämförbar beskrivning av intäkter, kostnader och tillsynsbehov. Statskontoret ska också analysera i vilken utsträckning det är möjligt att hålla isär avgifterna för prövning och tillsyn samt om det finns förutsättningarna för att redovisa kostnader och intäkter för prövning och tillsyn för verksamheter i olika branscher och olika ärendetyper.

Utförande av uppdraget

Ett centralt område i regeringens arbete med att förbättra företagens förutsättningar och stärka konkurrenskraften är förenkling (prop. 2019/20:1, utgiftsområde 24).

Av Statskontorets analys ska det framgå vilka ekonomiska och andra relevanta konsekvenser eventuella förslag har.

Naturvårdsverket ska göra en konsekvensanalys av sina förslag i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Naturvårdsverket ska som underlag använda den analys av ekonomiska och andra konsekvenser som Statskontoret ska lämna.

Statskontoret ska samråda med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Vidare ska Statskontoret inhämta synpunkter från Ekonomistyrningsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelserna och andra berörda statliga myndigheter, Sveriges kommuner och regioner samt övriga berörda aktörer.

Naturvårdsverket ska i sin del av uppdraget, samråda med Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna. Vidare ska Naturvårdsverket inhämta synpunkter från övriga berörda centrala myndigheter, kommunerna genom Sveriges Kommuner och Regioner och övriga aktörer, i den mån det bedöms som relevant.

På regeringens vägnar

Amanda Lind

Marie Becker

Kopia till

Arbetsmarknadsdepartementet
Finansdepartement
Infrastrukturdepartementet
Justitiedepartementet
Kulturdepartementet
Näringsdepartementet
Socialdepartementet
Affärsverket svenska kraftnät
Boverket
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Folkhälsomyndigheten
Havs- och vattenmyndigheten
Kammarkollegiet
Läkemedelsverket
Länsstyrelserna, genom länsrådsgrupp 6
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Riksantikvarieämbetet
Skogsstyrelsen
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges Kommuner och Regioner

Bilaga 2

Genomförande av uppdraget

I denna bilaga redovisar vi hur vi har tagit oss an uppdragets tre huvudsakliga frågor:

- Är avgiftssystemets ändamålsenligt och hur kan avgifterna bättre följa kostnadsutvecklingen?
- Hur kan avgiftssystemet bli mer ändamålsenligt?
- Vad blir de ekonomiska och andra relevanta konsekvenserna av våra förslag?

Är avgiftssystemet ändamålsenligt och hur kan avgifterna bättre följa kostnadsutvecklingen?

I den första delen analyserar vi om avgiftssystemet enligt FAPT och förordningen (2013:63) om bekämpningsmedel är ändamålsenligt och om det finns behov av förändringar.

I vår bedömning om det finns ett sådant behov har två moment ingått. I det första momentet har vi undersökt hur väl tillsynsmyndigheternas avgifter för prövning och tillsyn stämmer överens med relevanta principer för att ta ut avgifter (kapitel 2) och om avgifterna följer kostnadsutvecklingen över tid (kapitel 3).

I det andra momentet har ingått att undersöka och bedöma fem i uppdraget utpekade aspekter kring avgiftssystemet (kapitel 4 och 5).

Intervjuer och dokumentstudier

Vi har använt oss av framför allt tre metoder för att bedöma om avgiftssystemet stämmer överens med relevanta principer: intervjuer, dokumentstudier och statistiska analyser.

Skälet till att vi i första hand använt intervjuer och inte enkäter eller fokusgrupper är att våra intervjufrågor är relativt tekniska samtidigt som antalet intervjuobjekt är ungefär tjugo. Vi bedömer att ungefär sex till tio centrala myndigheter är berörda. Antalet berörda länsstyrelser är betydligt

fler om vi skulle behöva intervjua samtliga 21. Men vi har bedömt att det är tillräckligt att intervjua åtta länsstyrelser: de länsstyrelser som är representerade i Miljöskyddsgruppen i Miljönätverket samt ytterligare två.

Eftersom uppdraget är relativt tekniskt komplicerat har vi intervjuat samtliga åtta länsstyrelser, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Havs- och miljömyndigheten minst två gånger. De har också lämnat synpunkter på, och kompletterat, våra intervjuanteckningar.

Intervjuer, dokumentstudier och de statistiska analyserna har fyllt olika funktioner. Underlaget för vår analys av hur dagens avgiftssystem är utformat inom de aktuella tillsynsområdena har framför allt bestått av offentliga och myndighetsinterna dokument, verksamhetsstatistik och offentliga utredningar som beskriver tillsynsområdena och deras avgiftssystem. Detsamma gäller när vi har bedömt hur avgifterna följt kostnadsutvecklingen över tid.

Naturvårdsverket är en viktig källa till information. Myndigheten har ett allmänt vägledningsansvar i frågor som rör tillämpningen av 26 och 30 kapitlen i miljöbalken som rör tillsyn och miljösanktionsavgifter. Vi har exempelvis använt Naturvårdsverkets redovisning av myndigheters intäkter och kostnader 2019 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Uppgifterna ligger bland annat till grund för vår statistiska analys av länsstyrelsernas och Kemikalieinspektionens kostnadstäckningsgrad inom de olika tillsynsområdena i FAPT respektive förordningen (2013:63) om bekämpningsmedel. Dessutom har myndigheten redovisat tre regeringsuppdrag under 2008, 2010 och 2012, där myndigheten belyser avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ur olika perspektiv.

Vi har vidare använt oss av länsstyrelsernas interna dokument för att kunna beskriva deras avgifter och kostnader för tillsynsverksamheten.

För att analysera *om* avgiftssystemet behöver förändras och *hur* förändringar bör göras har vi undersökt vilka problem som redan har uppmärksammats och vad de inblandande aktörerna anser behöver åtgärdas. I Miljötillsynsutredningen och Naturvårdsverkets redovisningar av regeringsuppdrag finns flera förslag på olika förändringar i avgiftssystemet. Genom intervjuer med de inblandade aktörerna har vi fått en fördjupad förståelse för vilka utmaningar som finns i dagens avgiftssystem

och vilka förändringar som kan behövas för att systemet ska bli mer ändamålsenligt.

Vi har i första hand intervjuat företrädare för de centrala myndigheterna som ingår i Tillsyns- och föreskriftsrådet: Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Statens jordbruksverk och Försvarsinspektören för hälsa och miljö. Vi har också intervjuat eller hämtat in särskild information från Ekonomistyrningsverket, Svenska Kraftnät, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, Sveriges kommuner och regioner och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

För att undersöka om avgiftssystemet kan utformas så att avgifterna bättre följer kostnadsutvecklingen över tid har vi använt kvantitativ metod. Skälet är att den data vi samlar in om avgifter och kostnadsutveckling är både omfattande och detaljerad. Vi har upprättat en databas över avgiftsbeloppens utveckling under perioden 1998–2020 för ett antal centrala klasser av avgifter vid miljöprövning och miljötillsyn.

Vi har även undersökt hur motparten, det vill säga verksamhetsutvecklarna uppfattar dagens avgiftssystem, och vilka eventuella förändringar de anser behöver genomföras. Vi har bland annat intervjuat företrädare för Svenskt Näringsliv, Näringslivets regelnämnd (NNR) och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF). NNR samordnar näringslivets granskning av konsekvensanalyser av förslag till nya eller ändrade regler samt koordinerar näringslivets regelförbättrings-arbete på nationell nivå och EU-nivå. LRF är en partipolitiskt obunden intresse- och företagarorganisation för företagare inom jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäringen och andra företagare som har sin bas i landsbygden, till exempel landsbygdsturism, entreprenad och livsmedelsförädling.

Tidigt i arbetet har vi genomfört orienterande samtal med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen. Vi presenterade även vårt uppdrag och våra planer på hur vi ska genomföra uppdraget vid ett möte för Tillsyns- och föreskriftsrådet i slutet av maj 2020 och för länsstyrelsernas Miljöskyddsgrupp i början av juni. Dessa samtal gav oss en överblick över området och uppslag på relevanta frågor att undersöka.

Hur kan avgiftssystemet bli mer ändamålsenligt?

I denna del har vi analyserat *hur* avgiftssystemet enligt FAPT kan förbättras för att bättre stämma överens med de allmänna principerna och bättre följa kostnadsutvecklingen över tid (kapitel 6). De övergripande frågorna som vi förhållit oss till är följande:

Vilka förändringar behöver göras i avgiftssystemet för att det bättre ska stämma överens med de relevanta principerna?

Hur kan avgiftssystemet bättre följa kostnadsutvecklingen över tid?

De förändringar som vi föreslår för avgiftssystemet bygger dels på de svar vi fått på dessa två frågor, dels på de bedömningar vi har gjort med anledning av de särskilda aspekter kring avgiftssystemet som vi har utrett i kapitel 2–5.

Vad blir de ekonomiska och andra relevanta konsekvenserna av våra förslag?

I denna del redovisar vi de ekonomiska och andra relevanta konsekvenser av våra förslag (kapitel 6). Vi bedömer konsekvenserna för regeringens arbete med att förbättra företagens förutsättningar och konkurrenskraft genom förenkling. I analysen koncentrerar vi oss på att besvara följande frågor:

- Vilka av Statskontorets förslag på åtgärder kan ge upphov till ökade respektive minskade kostnader?
- Vilka andra konsekvenser kan Statskontorets förslag få?

För att analysera denna del av uppdraget har vi bett berörda aktörer att bedöma dels vilka ekonomiska och andra konsekvenser våra förslag kan ha för deras egna verksamheter, dels för verksamhetsutövarna. För att genomföra analysen har vi konstruerat frågeformulär som respondenterna har besvarat. Det är Miljöskyddsgruppen i Miljönätverket som har besvarat frågorna för länsstyrelsernas räkning. Näringslivets regelnämnd, med stöd av Svenskt Näringsliv och LRF, har bedömt konsekvenserna utifrån verksamhetsutövarnas perspektiv.

Det finns särskilda utmaningar med att analysera framtida ekonomiska konsekvenser för våra förslag. Samtliga aktörer som har bidragit med sina kvalificerade uppskattningar om förslagens konsekvenser anser att det är en utmaning. Förslagen är av nödvändighet övergripande och kommer att konkretiseras först när de ska omsättas i författningsförslag av Naturvårdsverket för att kunna genomföras.

Bilaga 3

Bakgrund till avgiftsområdena i FAPT

Miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelserna fakturerar de årliga prövnings- och tillsynsavgifterna. Avgifterna betalas in till statskassan på ett särskilt intäktskonto för samtliga A och B-verksamheter. Om tillsynen har överlåtits till kommunen fakturerar länsstyrelsen en mindre avgift, cirka 30 procent enligt kolumn K i FAPT.

En verksamhetsutövare behöver inte betala någon särskild avgift för tillståndsprövning av en verksamhet. Om verksamheten får tillstånd ingår prövningsavgiften i den årliga avgiften som verksamhetsutövaren därefter betalar. Den årliga avgiften inkluderar alltså både prövning och tillsyn.

Avgifterna har ursprungligen specificerats av regeringen i bilaga 2 till FAPT år 1998, men har senare ändrats flera gånger. Om länsstyrelserna överlåter tillsynsansvaret till en kommun tar staten ändå ut en årlig avgift som endast motsvarar prövningsavgiften (se betydelsen av tillägg K/L).

I tillsyn ingår bland annat tillsyn på plats, kontroll av inlämnade handlingar, uppföljning av tillståndsbeslut, uppföljning och återrapportering av EU-direktiv. Fysisk tillsyn sker enligt tillsynsplan, vanligtvis varje år.

Eftersom kommunerna själva bestämmer sina taxor kan samma typ av verksamhet få betala olika mycket beroende på i vilken kommun verksamheten ligger. Det förekommer också att kommuner tar en högre tillsynsavgift än vad länsstyrelsen kan ta enligt FAPT. Eftersom länsstyrelserna alltid tar ut en prövningsavgift kan ett företag få en totalt sett högre avgift om tillsynen har överlåtits till en kommun. Avgifterna skiljer sig åt beroende på om verksamheten är tillståndspliktig eller inte.[75]

[75] 2 kap. FAPT.

Avgifterna i FAPT ska täcka både direkta och indirekta kostnader för prövning och tillsyn. Tillsynen omfattar fler saker än bara fysisk tillsyn, till exempel att hantera miljörapporter och handläggning. Dessutom tillkommer så kallade overhead-kostnader för lokaler, utrustning och administrativa kostnader.

Av länsstyrelsernas avgiftsbeslut till verksamhetsutövarna framgår vilken avgiftskod i bilagan till FAPT som ligger till grund för verksamhetsutövarens avgift. När en länsstyrelse tar ut en avgift från en verksamhetsutövare rapporterar den in avgiftskoden till staten. Men länsstyrelsen ser aldrig avgifterna som intäkter, utan de går direkt till staten.

Vattenverksamhet

En avgift för prövning av en vattenverksamhet tas ut som en engångsavgift enligt schablon. Det är en engångsavgift som tas ut oavsett hur mycket resurser prövningen kräver, men avgiften bestäms med hänsyn till kostnaden för att genomföra de åtgärder som ansökan avser. Dessutom kan det tillkomma en tilläggsavgift. All tillståndsprövning utförs av Mark- och miljödomstolen, med undantag för markavvattning. Det är länsstyrelsen eller Mark- och miljödomstolen som prövar tillstånd för markavvattning.

Mindre omfattande vattenverksamheter behöver enligt FAPT inte tillstånd utan ska i stället anmälas till länsstyrelsen. Avgiften är 1 660 kronor.[76]

Regeringen beslutade i juni 2020 om en nationell plan för moderna miljövillkor för vattenkraften och ändringar i förordningen om vattenverksamheter. Syftet är att alla vattenkraftverk ska prövas systematiskt, till exempel genom att alla kraftverk i en älvsträcka kan prövas samtidigt med möjlighet att samordna beslutsunderlagen. Det ska, enligt regeringen, leda till en samordnad prövning samt till att prövningen blir enklare än i dag.

---

[76] 3 kap 12 § förordning (1998:840) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, samt Länsstyrelsen i Stockholms webbsida https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/miljo-och-vatten/vattenverksamhet/anmalan-om-vattenverksamhet.html, loggdatum 2020-09-01.

Det ska också leda till större miljönytta och lägre kostnader genom att åtgärder vidtas där de ger störst effekt.

Den som bedriver en tillståndspliktig verksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Den nationella planen är ett resultat av den nya lagstiftning som infördes genom propositionen Vattenmiljö och vattenkraft.[77]

Timavgift för tillsyn tas ut efter särskilt beslut av länsstyrelsen

Länsstyrelserna saknar fullständiga register över vattenverksamheter i Sverige. Många av de tusentals markavattningsföretag är vilande eller saknar kontaktpersoner. Enligt våra intervjuer med Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna är tillsynen över dessa vattenverksamheter av naturliga skäl i stort sett obefintlig. Det är av praktiska skäl inte möjligt att tillsyna ett så stort antal verksamheter.

Avgifterna för länsstyrelsernas tillsyn över vattenverksamheter ska därför endast betalas av verksamhetsutövarna efter särskilt beslut av länsstyrelsen. Tillsynsavgiften tas ut som en timavgift på 800 kronor. Länsstyrelserna bestämmer själva vilka verksamheter som ska tillsynas och när det ska ske.

Tillsynen kan också föranledas av klagomål mot en viss verksamhet, så kallad händelsestyrd tillsyn. Men verksamhetsutövaren ska inte betala tillsynsavgiften på 800 kronor i timmen för handläggningen för tillsyn som föranleds av ett klagomål som visar sig vara obefogat.

Regleringen av dammar ser annorlunda ut. Från och med 2016 tas en årlig tillsynsavgift ut för dammar som är klassificerade i dammsäkerhetsklass A, B och C, samt en timbaserad avgift om det behövs ytterligare tillsyn.

Den länsstyrelse som bedriver tillsyn över en klassificerad damm disponerar denna avgiftsintäkt, till skillnad mot den timbaserade avgiften som tas ut vid tillsyn av annan vattenverksamhet. Denna reglering infördes i miljöbalken 2014 enligt lag (2014:114) om ändring i miljöbalken samt i

[77] Prop. 2017/18:243, Vattenmiljö och vattenkraft.

tre förordningar. Regleringen berör dammar där ett dammhaveri kan leda till konsekvenser med betydelse från samhällelig synpunkt eller riskerar människoliv.

Anledningen till den särskilda regleringen är, enligt förarbetena till lagen, att verksamheten styrs av efterfrågan då dammarna är ojämnt fördelade över landet och länsstyrelser. Om avgiften disponeras av myndigheten och särredovisas i länsstyrelsernas årsredovisning innebär detta en säkerställd styrning och kontroll av verksamheten.[78]

Bekämpningsmedel

Om ett företag vill få en ansökan om godkännande prövad för växtskyddsmedel respektive biocidprodukter av Kemikalieinspektionen måste företaget betala en avgift för prövningen. Det gäller bland annat ansökningar om

- godkännande av ny produkt
- förnyat produktgodkännande
- ändringar i ett produktgodkännande
- dispens för att använda eller sälja ett växtskyddsmedel respektive biocidprodukter.

När en ansökan har kommit in till Kemikalieinspektionen får verksamhetsutövaren besked om vilken avgift som hen ska betala.[79]

Ansökningsavgift för verksamma ämnen i växtskyddsmedel respektive biocidprodukter

Om verksamhetsutövaren ansöker om ett nytt eller förnyat godkännande av ett verksamt ämne i växtskyddsmedel enligt EU:s växtskyddsmedelsförordning, och Kemikalieinspektionen är utsedd myndighet inom EU,

[78] Prop. 2013/14:38, *Dammsäkerhet,* s. 43.

[79] Kap. 2 och 4 förordning (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter, samt http://www.kemi.se, loggdatum 2020-09-08.

måste verksamhetsutövaren betala en avgift till Kemikalieinspektionen för att få sitt dokumentationsunderlag för ämnet utvärderat.

Om verksamhetsutövaren ansöker om prövning att få ett ämne i en biocidprodukt eller ytterligare en produkttyp godkänd ska verksamhetsutövaren skicka ansökan till europeiska kemikaliemyndigheten Echa. Om Kemikalieinspektionen är utsedd av Echa att utföra prövningen måste verksamhetsutövaren betala en avgift för detta till Kemikalieinspektionen.[80]

Det finns olika ansökningsavgifter för olika ärendekategorier respektive ärendetyper.

Årsavgift för bekämpningsmedel

Om verksamhetsutövaren har fått ett bekämpningsmedel godkänt ska verksamhetsutövaren betala en årsavgift så länge godkännandet gäller. En årsavgift ska också betalas om verksamhetsutövaren har fått ett parallellhandelstillstånd för ett växtskyddsmedel eller en biocidprodukt. Avgiften är lägst 2 000 kronor och högst 400 000 kronor.

Kemikalieinspektionen skickar i början av varje år ut ett redovisningsunderlag med information till verksamhetsutvecklarna om att de ska redovisa värdet av försäljningen av bekämpningsmedel under det föregående året. Uppgifter om försäljningsvärdet för kemiska respektive biologiska växtskyddsmedel och biocidprodukter ska redovisas var för sig. Baserat på redovisningen skickar Kemikalieinspektionen sedan ut ett beslut om årsavgift tillsammans med en faktura. Det finns olika årsavgifter för olika typer av produkter beroende på om produkten är kemisk eller biologisk.

Verksamhetsutövare som anmäler kemiska produkter till produktregistret ska betala den så kallade kemikalieavgiften. En verksamhetsutövare ska

[80] Kap. 2 och 4 förordning (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter, samt http://www.kemi.se, loggdatum 2020-09-08.

inte betala både en årsavgift för bekämpningsmedel och en kemikalieavgift till produktregistret för en och samma produkt.[81]

[81] Kap. 8 förordning (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter, samt http://www.kemi.se, loggdatum 2020-09-08.

Bilaga 4

Utvecklingen av avgiftsregleringen 1998–2020, samt fördelningen av belopp 1998 och 2020

Regleringen av de avgifter som vi har utrett slogs ursprungligen fast i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, FAPT. FAPT var från början en samlad förordning, i den bemärkelsen att den samtidigt reglerade både de så kallade verksamhetskoderna som avskilde reglerade ekonomiska verksamhetstyper och de avgiftsbelopp som utövare av verksamhetstyperna blev skyldiga att betala. Detsamma gäller för den konsoliderade versionen av FAPT från 2020.

Vi har dock sett att överblickbarheten delvis har satts ur spel under åren mellan 1998 och 2020, på ett sätt som gör det svårt att spåra avgifternas utveckling. Det har hänt genom att flera andra grundläggande förordningar än FAPT används för att reglera avgiftssystemet. Det beror också på att både FAPT och de andra grundläggande förordningarna har följts av en stor mängd ändringsförordningar som ibland har ändrat verksamhetskoder och ibland avgiftsbelopp, men som mer sällan har gjort detta samtidigt.

Historiken kan delas upp i fyra olika faser, som vi här redogör för i syfte att tydliggöra problemet med att följa avgiftsbelopp för jämförbara verksamheter över en längre tid, samt för att stärka vår argumentation för att uppdateringarna behöver vara mer koordinerade framöver.

Den första fasen (1998–2007) innefattar endast ett fåtal ändringsförordningar som gäller enstaka avgiftsbelopp, vilket har gett stabilitet i regleringen. Under denna fas är det enkelt att redogöra för vilka verksamheter regleras och vilka avgifter dess utövare betalar över åren.

Den andra fasen (2008–2013) inträffade när verksamhetskoderna från 1998 sattes ur spel av förordningen (2007:674). Den nya förordningen från 2007 hänvisar inte till FAPT, utan till en annan tidigare reglering, förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

(FMH).[82] En stor del av de nya verksamhetskoderna kopplas dock samman med nya belopp i förordningen (2008:692) om ändringar i FAPT.

Den tredje fasen (2013–2017) inträffar när verksamhetskoderna återigen ändrades av en ny förordning, miljöprövningsförordningen (2013:251). Miljöprövningsförordningen (MPF) reglerar inte några nya belopp. Dessa belopp regleras i FAPT, vilket dock för med sig att den som vill förstå hur beloppen utvecklats över tid nu får beakta två förordningar. I en del fall har vi kunnat fastslå att belopp tas över från tidigare förordningar, vid jämförbart fortsatta verksamheter. Nya belopp träder dock i kraft först två år senare, dels genom förordningen (2015:20), som hänvisar till FMH, dels genom förordningen (2015:154), som i sin tur hänvisar till MPF.

Den fjärde fasen (2017 till 2020) initierades av en ändringsförordning i MPF, förordningen (2016:1188). Regleringen blev inte mer svåröverskådlig per automatik, men förordningen är ännu ett exempel på hur koder och belopp inte ändras samtidigt. Beloppen omregleras delvis av förordningarna (2016:1195) och (2018:1459), båda ändringsförordningar i FAPT.

Vår redovisning av historiken är inte fullständig, eftersom ändringsförordningarna i FAPT, FMH och MPF är 56, 77 respektive 11 till antal.[83] Som vi noterar i kapitel 3 av rapporten så kan inte framtida ändringsförordningar bli färre. Men vi anser dock att den växande komplexiteten i regleringen kan avhjälpas genom att framtida ändringsförordningar blir mer regelbundna, koordinerade och systematiska.

Fördelningen av belopp 1998 och 2020

Vår analys av avgiftsbeloppens utveckling i förhållande till kostnader samt deras principenlighet i kapitel 3 grundar sig på en databas som vi upprättat

---

[82] Den nya förordningen hänvisar alltså inte till de verksamhetskoder som ursprungligen stadgats i FAPT (1998:840), utan till koder som fastslagits i FMH. I Regeringskansliets rättsdatabaser (http://rkrattsbaser.gov.se/sfsr) tas dock den nya förordningen upp som en ändringsförordning till just FAPT.

[83] Regeringskansliets rättsdatabaser, http://rkrattsbaser.gov.se/sfsr, slagningar gjorda 2020-07-29. Notera att även avgiftsförordningen (1992:191) har följts upp av ändringsförordningar vid 23 tillfällen under perioden 1992–2020.

över avgifternas utveckling. Här ger vi typexempel på avgiftsbelagda verksamheter per beloppsklass, med fokus på läget år 1998 och år 2020. Vi gör detta för att uppdragsenligt kunna bedöma hur avgifterna utvecklas i förhållande till kostnaderna samt i förhållande till relevanta principer, till följd av de övergripande regeländringarna som vi redogör för ovan.

Varje verksamhetstyp i FAPT kopplas ihop med ett avgiftsbelopp som gäller statens avgiftsuttag när länsstyrelsen ansvarar för tillsynen och ett avgiftsbelopp som gäller statens avgiftsuttag när tillsynen är överlåten till en kommun. Vi håller oss här till avgiftsbeloppen när kommunerna ansvarar för tillsynen (vilket då motsvarar en rensad statlig prövningsavgift). Vi rapporterar också mellanskillnaden mellan beloppen när länsstyrelserna respektive kommunerna ansvarar för tillsynen (vilket då motsvarar en rensad statlig tillsynsavgift).

Fördelningen av belopp år 1998 redogörs för nedan i tabell B-1. Endast de lägsta, mellersta och högsta beloppsklasserna beskrivs i tabellerna här. Överlag kan vi se att högre avgifter tas ut vid större produktion samt vid behandling av farligt avfall. Produktion får högre avgifter även när den sker i känsliga naturområden, till exempel i de fjällområden som skyddas av miljöbalkens 4 kap. 5 §. Detta gäller både avgifterna vid prövning och vid tillsyn, men avgiften för tillsyn är oftast betydligt högre.

Tabell B-1. De lägsta, mellersta och högsta klasserna av avgifter vid prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, 1998.

Exempel på miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken	Avgifts-beloppet i FAPT, prövning	Avgifts-beloppet i FAPT, tillsyn	Antal verk-samheter med beloppet
• Varmförzinkning med upp-samling och filter, årsbruk av zink max 100 ton	800	1 600	3
• Jordbruk med anläggn. för djur (> 200 djur)	1 300	1 700	2
• Utvinning av råolja/naturgas på land	1 800	3 400	10
• Utvinning av råolja/naturgas i skyddade fjällområden	8 800	16 200	78
• Anläggn. prod. asbest	18 000	34 000	44
• Utvinning eller provborrning, uran-/toriummalm	66 000	121 000	11
• Anläggn. förbränn. farligt avf., tillf. mängd > 25 000 ton/år	87 000	163 000	6

Källa**:** SFS (1998:940), bilagorna 1–2. Ett fåtal belopp lägre än minimum gäller täkter. Prövning avser avgiften som tas ut av staten när kommuner (K) har tillsynen enligt FAPT. Tillsyn avser mellanskillnaden mellan statens avgifter när länsstyrelsen (L) och kommunen (K) har tillsynen.

Situationerna för 1998 och 2020 kan med fördel jämföras med varandra, även om vi har konstaterat att regleringen ändras för osystematiskt mellan dessa år för att sammanhängande tidsserier har gått att konstruera eller följa över tid. Situationen år 2020 åskådliggörs i tabell B-2 nedan.

Tabell B-2. Lägsta, mellersta och högsta klasser av avgifter vid prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet, 2020.

Exempel på miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken	Avgifts-beloppet enl. FAPT, prövning	Avgifts-beloppet enl. FAPT, tillsyn	Antal verk-samheter med beloppet
• Varmförzinkning med uppsamling och filter, årsbruk av zink max 100 ton	1 200	2 400	2
• Jordbruk med nötkreatur el. motsv., > 400 djur	1 950	2 550	2
• Utvinning av råolja/ naturgas på land	2 700	5 100	18
• Utvinning av råolja/ naturgas i skyddade fjällområden	13 200	24 300	99
• Anläggn. prod. asbest	27 000	51 000	69
• Tillverkning av växt-skyddsmedel el. biocider, > 1 000 ton/år	78 000	147 000	24
• Utvinning i gruva av uran eller torium	99 000	181 500	13
• Anläggn. förbränn. farligt avf., tillf. mängd > 25 000 ton/år	130 500	244 500	6

Källor: SFS (1998:899); SFS (1998:940); SFS (2001:749); SFS (2005:100); SFS (2007: 674); SFS (2008:692); SFS (2013:251); SFS (2015:20); SFS (2015:154); SFS (2016:1188); SFS (2016:1195); SFS (2018:1459). Ett fåtal belopp lägre än minimum gäller täkter. Prövning avser avgiften som tas ut av staten när kommuner (K) har tillsynen enligt FAPT. Tillsyn avser mellanskillnaden mellan statens avgifter när länsstyrelsen (L) och kommunen (K) har tillsynen.

Relativt storskalig och starkt miljöpåverkande produktion ger alltjämt högre avgifter år 2020. Högre avgifter tas ut även nu vid större produktionsvolym eller till exempel vid brist på omhändertaget utsläpp. Högre avgifter tas också ut vid efterbehandling av avfall istället för deponering, och vid behandling av farligt avfall. Även produktion i känsliga naturområden ger alltjämt högre avgifter. Flera nya verksamheter har tillkommit, bland annat för olika typer av efterbehandling och återvinning av avfall.

Vi kan se att beloppen allmänt sett har höjts mellan åren. Beloppen är högre 2020 än 1998 för både de lägsta och de högsta klasserna. Beloppen har också ökat även i de mellersta klasserna. Både avgifterna vid prövning och vid tillsyn har genomgått denna utveckling över tid, men avgiften för tillsyn är fortfarande oftast betydligt högre år 2020 än prövningsavgiften.

Såsom vi har poängterat i kapitel 3 är det dock så att förändringarna mellan 1998 och 2020 främst avspeglar främst resultaten av den enda större omgången av uppräkningar som ägde rum mellan 2013 och 2015. Nästan inga höjningar ägde rum mellan 2015 och 2020. Avgiftsbeloppen har alltså inte hängt med i kostnadsutvecklingen på senare år, vilket talar för uppräkningen behöver ske mer systematiskt framöver.