



PM 2010: RII (Dnr 001-391/2010)

Förslag till förändringar i miljöbalken (1998:808) och förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT)

Remiss från Naturvårdsverket

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen "Förslag till förändringar i miljöbalken (1998:808) och förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT)" hänvisas till denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att föreslå nya avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken för vattenverksamheter. Dessutom har verket fått i uppdrag att föreslå ändringar i rapporteringssystemet. Regeringen vill att verksamhetsutövarna ska betala för tillsynen. Intäkterna har hittills oftast inte motsvarat kostnaderna hos de myndigheter som arbetar med prövning och tillsyn. Naturvårdsverket har tagit fram förslag och önskar nu synpunkter på dessa. En sammanfattning bifogas detta ärende. Förslaget i dess helhet finns att läsa på Naturvårdsverkets hemsida:

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Nedre-meny/Remisser/Aktuella-remisser/Avgifter-for-provning-och-tillsyn-enligt-miljobalken/>

Naturvårdsverkets förslag innebär ändringar i miljöbalken och förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

Förslagen omfattar ändrade och höjda avgifter för prövning och tillsyn för vattenverksamheter samt rapportering och uppföljning av avgiftsintäkter och kostnader för prövning och tillsyn för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.

Föreslagna författningsändringar i korthet

- Avgifterna höjs så att de totala avgiftsintäkterna ökar med ca 160 procent.
- Verksamhetsutövaren ska betala avgift för samtliga typer av provningar, även då en myndighet är sökande.
- De centrala myndigheternas och länsstyrelsernas möjlighet att begära ersättning för rättegångskostnader tas bort. Istället finansieras dessa kostnader inom ramen för avgiftssystemet.
- Vid prövning av ny eller ändrad vattenverksamhet införs nya tilläggsavgifter.

- En ny avgift för operativ tillsyn införs under den i dom eller tillståndsbeslut beslutade arbetstiden.
- En årlig avgift för större dammbyggnader införs för tillsyn över dammsäkerhet.
- För att möjliggöra en bra uppföljning av avgiftsintäkter och kostnader föreslås att uppgifter som årligen ska rapporteras av respektive myndighet specificeras i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, Stockholms Stadshus AB, Stockholms Hamn AB samt Stockholm Vatten AB. Remissen är en förvaltningsremiss p.g.a. den korta remisstiden.

Stadsledningskontoret konstaterar att förslaget inte på något direkt sätt berör stadens organisation, men slår fast att verksamhetsutövarnas tilltro till och nytta av tillståndsmyndigheterna måste öka samtidigt med kostnaderna.

Exploateringskontoret anser att förslaget med ökad kostnadstäckning för tillsyn och prövning är förenligt med avseende på principen att förorenaren ska betala.

Miljöförvaltningen anser att schablonberäkningar visserligen är nödvändiga, men att de i detta fall framstår som väldigt komplexa, särskilt ur ett verksamhetsutövarperspektiv. Önskvärt vore att kunna timdebitera tillsynsavgiften, vilket är möjligt genom fokus på styrning och utbildning av myndighetspersonal.

Stadsbyggnadskontoret har inget att erinra mot förslagen.

Trafikkontoret anser inte att Naturvårdsverket i remissen belyser hur den föreslagna höjning av avgifter kommer att innebära en förbättring ur miljösynpunkt samt hur kvaliteten på tillsynsinsatsen ska kunna säkras med avseende på dessa aspekter.

Stockholms Stadshus AB har valt att inte svara på remissen.

Stockholms Hamn AB anser att förslaget är ganska krångligt och för den enskilde verksamhetsutövaren svårt att förutse vilka kostnader som den kommer att drabbas av.

Stockholm Vatten AB har inget att invända mot förslaget i sak så länge det föreslagna avgiftssystemet medför märkbara motprestationer från myndigheternas sida och relateras till verkliga arbetsinsatser.

Mina synpunkter

Den borgerliga majoriteten i Stockholms stadshus har under denna mandatperiod fokuserat på att få ut mer och bättre verksamhet för skattebetalarnas pengar. Detta genom krav på effektiviseringar och mätbara mål. Självfinansieringsgraden för stadens egen tillsynsverksamhet enligt miljöbalken har ökat från 40 procent år 2006 till 74 procent år 2009. Detta innebär att verksamhetsutövarna också får inspektioner för de avgifter de betalar och därmed mer värde för pengarna.

Jag ställer mig tveksam till förslaget om att verksamhetsutövare ska betala avgifter även då en myndighet är sökande. Det är också väsentligt att avgifterna utformas så att de beaktar det faktum att det inte är ovanligt att myndigheter under en till-

ståndsprocess avstår från att yttra sig under samrådsförfarandet och senare i processen framställer krav på kompletteringar i olika avseenden.

Det är viktigt att myndigheterna, inför ett förslag om ändringar av reglerna som här föreslås, poängterar att detta inte får bli en ny skatt och intäktskälla till statskassan. Höjda avgifter kan endast accepteras om de bidrar till en bättre service med god kundkontakt och återkoppling.

Jag instämmer i Stockholms Hamn AB:s påpekande att det lämnade förslaget är ganska krångligt och att det är för den enskilde verksamhetsutövaren svårt att förutse vilka kostnader som den kommer att drabbas av. Beskrivningen av hur avgiften ska beräknas är mycket svår och borde förenklas betydligt så att verksamhetsutövaren kan bedöma de ekonomiska konsekvenserna. Även trafikkontoret lyfter frågan och skriver att remissen inte belyser hur den föreslagna höjningen av avgifter kommer att innebära förbättring ur miljösynpunkt samt hur kvaliteten på tillsynsinsatsen ska kunna säkras med avseende på dessa aspekter.

Jag konstaterar att i stort sett alla stadens kontor lyfter frågan om att taxesystemet är för krångligt. Detta bör åtgärdas, lämpligen genom ett större inslag av timdebitering av tillsynsverksamheten. På det sättet blir det enklare att se vad tillsynen kommer att kosta och vad man får ut av det.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontoret samt Stockholms Hamn AB:s tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen "Förslag till förändringar i miljöbalken (1998:808) och förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT)" hänvisas till denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 14 april 2010

ULLA HAMILTON

Bilaga

Sammanfattning av Naturvårdsverkets förslag

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

Att som svar på remissen framföra följande

Vi tillstyrker att PPP-principen tillämpas fullt ut i dessa sammanhang.

Skrivningarna i ärendet kan tolkas som att undersökningar för att motivera omprövning av vattendomar också ingår i förslaget. Enligt Naturvårdsverket ansvarige är detta inte fallet och Vänsterpartiet understryker behovet av att också den typen av kostnader betalas av verksamhetsutövaren även när samhällets organ är de instanser som begär en omprövning av vattendomar för att ex. uppfylla de krav som vattendirektivet ställer. Dessa kostnader är betydande i

de flesta fall där samförstånd inte nås och utgör för närvarande ett allvarligt hinder för att fullfölja alla de omprövningar som måste ske.

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att föreslå nya avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken för vattenverksamheter. Dessutom har verket fått i uppdrag att föreslå ändringar i rapporteringssystemet. Regeringen vill att verksamhetsutövarna ska betala för tillsynen. Intäkterna har hittills oftast inte motsvarat kostnaderna hos de myndigheter som arbetar med provning och tillsyn. Naturvårdsverket har tagit fram förslag och önskar nu synpunkter på dem.

Sammanfattning av förslaget

Naturvårdsverkets förslag innebär ändringar i miljöbalken och förordning om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

Förslagen omfattar ändrade och höjda avgifter för provning och tillsyn för vattenverksamheter, samt rapportering och uppföljning av avgiftsintäkter och kostnader för provning och tillsyn för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.

Föreslagna författningsändringar i korthet

- Avgifterna höjs så att de totala avgiftsintäkterna ökar med ca 160 procent.
- Verksamhetsutövaren ska betala avgift för samtliga typer av provningar, även då en myndighet är sökande.
- De centrala myndigheternas och länsstyrelsernas möjlighet att begära ersättning för rättegångskostnader tas bort. Istället finansieras dessa kostnader inom ramen för avgiftssystemet.
- Vid provning av ny eller ändrad vattenverksamhet införs nya tilläggsavgifter.
- En ny avgift för operativ tillsyn införs under den i dom eller tillståndsbeslut beslutade arbetstiden.
- En årlig avgift för större dammbyggnader införs för tillsyn över dammsäkerhet.
- För att möjliggöra en bra uppföljning av avgiftsintäkter och kostnader föreslås att uppgifter som årligen ska rapporteras av respektive myndighet specificeras i förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, Stockholms Stadshus AB, Stockholms Hamn AB samt Stockholm Vatten AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 17 mars 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret erfar att tillsynsvägledande myndigheter på central nivå är Naturvårdsverket, Svenska kraftnät och Jordbruksverket. Det operativa ansvaret för tillsynen över

vattenverksamheterna åvilar länsstyrelserna. Det finns ett fåtal exempel där länsstyrelsen har delegerat tillsynsansvar till kommunen, detta är dock inte fallet i Stockholm. Stadsledningskontoret konstaterar därmed att Naturvårdsverkets förslag inte på något direkt sätt berör stadens organisation, ej heller har påverkan på stadens budget eller kommunfullmäktiges mål.

Generellt sett stöder stadsledningskontoret ambitionen att tillsynsverksamheter ökar sin självfinansieringsgrad. Självfinansieringsgraden för stadens egen tillsynsverksamhet enligt miljöbalken har exempelvis ökat från 40 procent 2006 till 73 procent 2009. Detta som följd av ett målmedvetet effektiviseringsarbete. Det är dock viktigt att de ökade kostnaderna för verksamhetsutövarna motsvaras av ökad kvalitet i tillsynsinsatserna. Verksamhetsutövarnas tilltro till och nytta av tillsynsmyndigheterna måste öka samtidigt med kostnaderna för att inte respekten ska undergrävas.

Stadsledningskontoret stöder även förslaget om ökad och förbättrad rapportering från tillsynsmyndigheterna och förutsätter att administrationen av ett sådant system inte kommer att påverka kostnaderna för tillsynsverksamheten. Förslaget innebär att uppföljningen av tillsyns- och prövningsverksamheterna förbättras vilket bör leda till att prioriteringar underlättas och att styrningen av avgiftssystemet förbättras.

Stadsledningskontoret anser att kommunstyrelsen anser remissen besvarad med vad som anförs i tjänsteutlåtandet.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 mars 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Naturvårdsverkets uppdrag innebär att tillsynsavgifterna ska justeras för att öka kostnadstäckningen för tillsyns- och prövningsmyndigheternas arbete med prövning och tillsyn av vattenverksamhet. Kontoren anser att förslaget med ökad kostnadstäckning för tillsyn och prövning är förenligt med avseende på principen att förorenaren ska betala (Polluters Pay Principle). Motprestationen att öka kvaliteten på tillsynen är svår att mäta. Det är viktigt att tillsynen sker på ett sådant sätt att den ska vara miljömässigt motiverad och relevant samt kostnadseffektiv. Naturvårdsverkets remiss belyser inte hur kvaliteten på tillsynsinsatsen ska kunna säkras med avseende på dessa aspekter.

Den andra förändringen innebär ett utökat rapporteringskrav för domstolsverket/miljödomstolarna, länsstyrelserna, naturvårdsverket, fiskeriverket och Kammarkollegiet. Kontoret har inget att invända mot detta utan anser att uppföljning är viktig för att förstå och kunna förändra och anpassa avgiftssystemet.

Våra processer för tillståndsprövningar är idag omfattande i både tid och kostnad. Därför är det viktigt att inför varje förändring som innebär mer och/eller ny administration inom dessa processer även ha med en samlad analys av om prövnings- och tillståndsprövningsprocessen ökar i omfattning. Många små förändringar i olika delar av processen kan på sikt innebära betydande förändringar i önskad riktning, dvs att vi istället får mer omfattande prövningsprocesser. Kontoret anser att det är viktigt att inte skapa system som är administrativt tunga och som kommer att belasta prövningsprocesserna med mer administration.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 15 mars 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar förslaget till förändring. Förslaget innebär en mer rättvis fördelning av prövnings- och tillsynskostnader för verksamhetsutövare samtidigt som kostnaderna omallokeras från att belasta skattebetalarna till att belasta verksamhetsutövarna i enlighet med den s.k. polluter pays principle.

Naturvårdsverket har önskat att svaren ska struktureras i enlighet med av dem uppräknade frågeställningar. Nedan följer förvaltningens synpunkter med avseende på de frågeställningar förvaltningen anser sig kunna svara på.

1. Generella synpunkter på redovisningen och förlagen.

Förvaltningen: Förvaltningen välkomnar förslaget till förändring. Förslaget innebär en mer rättvis fördelning av prövnings- och tillsynskostnader för verksamhetsutövare samtidigt som kostnaderna omallokeras från att belasta skattebetalarna till att belasta verksamhetsutövarna i enlighet med den s.k. polluter pays principle.

2. Behovet av prövning och tillsyn för vattenverksamhet i jämförelse med tillgängliga resurser.

Förvaltningen: Förvaltningen anser att Naturvårdsverkets analys av behov kontra tillgängliga resurser är riktig.

3. Öronmärkning av anslag till prövning och tillsyn.

Förvaltningen: Förvaltningen anser att Naturvårdsverkets analys att verksamhetsutövarna måste få tillbaka insatser i form av prövning och tillsyn enligt vad de har betalat för är riktig.

4. Förslag om att ta bort centrala myndigheters och länsstyrelserns möjlighet att begära ersättning för rättegångskostnader.

Förvaltningen: Förvaltningen har uppfattat förslaget så att rättegångskostnader i stället ska kunna debiteras verksamhetsutövaren direkt som tillsynsavgift. Om man tar bort den kontrollfunktion som domstolens prövning av frågan om rättegångskostnader utgör finns en risk att remissmyndigheterna lägger ner mer tid än vad som är nödvändigt på prövningsprocessen.

5. Förslag om att verksamhetsutövaren ska betala avgift för samtliga typer av prövningar, även då en myndighet är sökande.

Förvaltningen: Förvaltningen delar Naturvårdsverkets uppfattning.

6. Konstruktionen med en avgiftsfaktor och belopp.

Förvaltningen: Enligt förslaget ska intäkterna kraftigt öka och beräknas i huvudsak enligt en schablonmetod. Förvaltningen finner schablonberäkningar nödvändiga men i det här fallet framstår de som väldigt komplexa, särskilt ur ett verksamhetsutövarperspektiv. Önskvärt vore givetvis att i så stor utsträckning som möjligt kunna timdebitera tillsynsverksamheten. Detta skulle enligt förvaltningen innebära ett mer transparent system där man kan koppla prestation till debiterad kostnad. Argumenten i förslaget om att handläggare av olika skäl har svårt att timdebitera tillsyn borde kunna undvikas med bättre styrning och utbildning.

13. Uppföljningens syfte och sammanhang

Förvaltningen: Förvaltningen anser att det är viktigt, närmast självklart, att man kan kontrollera att avgifterna speglar kostnaderna för utförd prövning/tillsyn. Därför anser förvaltningen att Naturvårdsverkets analys är adekvat.

18. Författningsförslag

Förvaltningen: Förvaltningen har ovan konstaterat att metoden för att beräkna avgiften är väl komplex. Vidare saknar förvaltningen bestämmelser som reglerar övriga remissinstansers, dvs. andra än de centrala myndigheternas och länsstyrelsernas, möjlighet att få kost-

nadstäckning för nedlagt arbete i samband med begäran från prövningsmyndigheter om remissvar vid prövning av verksamheter.

20. Övriga synpunkter/kommentarer

Förvaltningen: Enligt vad som angavs under p. 18. anser förvaltningen att man i lagförslaget ska inarbeta möjlighet för remissinstanser att debitera verksamhetsutövare för nedlagt arbete i samband med tillståndprocessen. Under rådande ordning allokeras denna kostnad till skattekollektivet.

Särskild fråga

- A. Miljöförvaltningen konstaterar att lagförslaget visserligen innebär att verksamhetsutövaren kommer att stå för prövnings- och tillsynskostnaderna i betydligt större utsträckning än tidigare. Dock innebär förslaget inte någon ändring för vissa remissinstansers möjlighet att få ersättning för nedlagt arbete i samband med prövning.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 mars 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret gör den sammantagna bedömningen att avgiftsfrågan inte primärt berör kontorets verksamhet. Kontoret har därtill inget att erinra i ärendet med utgångspunkt från det verksamhetsperspektiv som stadsbyggnadskontoret beaktar.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 mars 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förändringarna i miljöbalken och förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken får ekonomiska konsekvenser för Trafikkontoret eftersom tillstånd för vattenverksamhet finns.

Naturvårdsverkets uppdrag innebär att tillsynsavgifterna ska justeras för att öka kostnadstäckningen för tillsyns- och prövningsmyndigheternas arbete med prövning och tillsyn av vattenverksamhet. Kontoren anser att förslaget med ökad kostnadstäckning för tillsyn och prövning är förenligt med avseende på principen att förorenaren ska betala (Polluters Pay Principle). Motprestationen att öka kvaliteten på tillsynen är svår att mäta. Det är viktigt att tillsynen sker på ett sådant sätt att den ska vara miljömässigt motiverad och relevant samt kostnadseffektiv.

Kontoret anser inte att Naturvårdsverket i remissen belyser hur den föreslagna höjning av avgifter kommer att innebära en förbättring ur miljösynpunkt samt hur kvaliteten på tillsynsinsatsen ska kunna säkras med avseende på dessa aspekter.

Förändringarna i uppdragets andra del innebär ett utökat rapporteringskrav för domstolsverket/miljödomstolarna, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Kammarkollegiet. Kontoret har inget att invända mot detta utan anser att uppföljning är viktig för att förstå och kunna förändra och anpassa avgiftssystemet.

Processer för tillståndsprövningar är ofta omfattande i både tid och kostnad. Därför är det viktigt att inför varje förändring som innebär mer och/eller ny administration inom dessa processer även ha med en samlad analys av om prövnings- och tillståndprocessen ökar i

omfattning. Många små förändringar i olika delar av processen kan på sikt innebära betydande förändringar i önskad riktning, dvs. att vi istället får mer omfattande prövningsprocesser. Kontoret anser att det är viktigt att inte skapa system som är administrativt tunga och som kommer att belasta prövningsprocesserna med mer administration.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB har valt att inte svara på remissen.

Stockholms Hamn AB

Stockholms Hamn AB:s tjänsteutlåtande daterat den 12 mars 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Av förslaget framgår att en ambition har varit att skapa ett avgiftssystem som är rättvist och förutsebart för verksamhetsutövaren. Enligt Hamnens uppfattning är dock det lämnade förslaget ganska krångligt och det är för den enskilde verksamhetsutövaren svårt att förutse vilka kostnader som den kommer att drabbas av. Beskrivningen av hur avgiften ska beräknas (se sid. 19ff) är mycket svår och borde förenklas betydligt. Hamnen kan inte bedöma de ekonomiska konsekvenser som förslaget kan innebära.

Hamnen ställer sig också mycket tveksam till den föreslagna tilläggsavgiften som bl.a. ska kunna tas ut om en ansökan är bristfällig och därmed blir föremål för kompletteringar. Enligt förslaget ska en tilläggsavgift tas ut för varje kompletteringsomgång. □ I en idealt väl fungerande handläggning där alla synpunkter framförts under de samråd som föregått ansökan och där miljödomstolarna gör en bedömning av behov av komplettering, innan yttranden och kompletteringskrav från olika myndigheter och privatpersoner översänds till sökanden, skulle kanske förslaget kunna accepteras. Tyvärr går inte handläggningen till på detta ideala sätt. Det är inte ovanligt att myndigheter avstår från att yttra sig under samrådsförfarandet och senare i processen framställer krav på kompletteringar i olika avseenden. Det förekommer också att myndigheter och privatpersoner som deltagit i samrådsförfarandet kommer med nya kompletteringskrav under handläggningen i miljödomstolen. Detta innebär för sökanden såväl förseningar i processen som förhöjda kostnader. Förslaget med tilläggsavgift skulle medföra ytterligare kostnader men myndigheten som skulle kunnat framföra krav tidigare skulle inte drabbas av någon kostnad. Många kompletteringskrav är dessutom obefogade. Förslaget bör inte godtas.

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande daterat den 8 mars 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholm Vatten VA AB (Bolaget) berörs av den del av förslaget som gäller nya avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken för vattenverksamheter.

En avgift ska motsvaras av en motprestation. Bolaget har inget att invända mot förslaget i sak så länge det föreslagna avgiftssystemet medför märkbara motprestationer från myndigheternas sida och relateras till verkliga arbetsinsatser. Avgiftshöjningen får inte bara bli ett annat sätt att ta ut skatt. I förslaget talas om att öronmärka avgifterna till miljöhandläggningen inkl tillsyn vilket vi hoppas säkerställer motprestationerna.