

Sammanfattning av Naturvårdsverkets förslag

Regeringen har gett oss i uppdrag att föreslå nya avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken vad avser vattenverksamheter. Dessutom har de uppdragit till oss att föreslå nödvändiga ändringar i de rapporteringssystem som finns avseende rapportering av kostnader och avgifter till Regeringskansliet från länsstyrelserna. Syftet är att följa utvecklingen av kostnader och avgiftsintäkter för miljöfarliga verksamhet och vattenverksamhet så att det är möjligt att kontinuerligt anpassa de totala avgiftsintäkterna och avgiftsnivåerna till rådande kostnader. Uppdraget i sin helhet - se bilaga 8.

1.1. Mer tillsyn över vattenverksamheter behövs

Vi anser, i likhet med bl.a. Miljöprocessutredningen¹, att resurserna för tillsyn behöver förstärkas eftersom dessa inte på långt när motsvarar behoven. För att närmare beskriva hur stort tillsynsbehovet är och ställa det i relation till befintliga resurser, kommer Naturvårdsverket att titta närmare på detta våren 2010. Resultatet av detta arbete kommer att biläggas redovisningen till regeringen.

Naturvårdsverket föreslår regeringen att utnyttja de ökade intäkterna som avgiftsförlaget i denna redovisning medför, till att både öka ambitionsnivån i tillsynen och höja kostnadstäckningen.

Avgiftssystemet kan, när det finns en fungerande uppföljning, användas för att finansiera ambitionshöjningar och ge myndigheterna mer likartade förutsättningar att bedriva prövning och tillsyn. Främst gäller det länsstyrelserna. För det krävs, enligt vår bedömning, att anslagen "öronmärks" för vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet. Det ligger i linje med vårt yttrande över avgiftsutredningens betänkande² där vi anförde att det är möjligt att specialdestinera tillsynsavgifter.

Naturvårdsverket konstaterar att den operativa tillsynen över vattenverksamheter är otillräcklig. Tillsyn som initieras av tillsynsmyndigheterna utförs i mycket liten utsträckning. Handläggning av anmälningsärenden och händelsestyrd tillsyn, t.ex. hantering av klagomål, tar nästan alla tillsynsresurser i anspråk. Den viktiga tillsynen över dammsäkerhet är av liten omfattning.

Det i denna redovisning föreslagna avgiftssystemet kommer att generera ökade avgiftsintäkter. Enligt våra beräkningar ökar dessa från 13 Mkr till 34 Mkr. Om de större intäkterna enbart nyttjas för ökad kostnadstäckning kommer det sannolikt att medföra negativa reaktioner från verksamhetsutövarna. Deras utgångspunkt är att avgiftshöjningar åtminstone delvis bör användas till att ge en större och bättre motprestation.

En öronmärkning av anslagen skulle möjliggöra att en centralt beslutad ambitionshöjning inom tillsynen verkligen får genomslag. Öronmärkningen är också rimlig gentemot verksamhetsutövarna eftersom höjda avgifter då medför en motsvarande ökad motprestation.

¹ Miljöprocessutredningen (MPU) SOU 2009:42

² SOU 2007:96

1.2. Avgifter vattenverksamhet

Dagens resurssituation begränsar möjligheterna att införa årliga schablonavgifter för provning och tillsyn. Årliga schablonavgifter för provning och tillsyn, eller för enbart tillsyn, förutsätter att de som betalar sådana får en motprestation i form av återkommande tillsyn. Det står i överensstämmelse med regeringens uttalande³ att det ska finnas en tydlig motprestation och en kostnad som avgiften täcker. Dagens resurser för tillsyn ger mycket liten möjlighet till återkommande tillsyn. Det förekommer nästan enbart vad gäller tillsyn över dammsäkerhet. Den utgörs dock huvudsakligen av s.k. "skrivbordstillsyn".

1.2.1. Förslag - avgifter vattenverksamhet

Regeringen har inte givit några signaler om någon ambitionsnivåhöjning vad gäller tillsyn över vattenverksamheter. Därför har vi baserat förslaget om nya avgifter för vattenverksamheter på rådande kostnader och resurssituation.

Vi föreslår att nuvarande avgiftssystem med skilda avgifter för provning respektive tillsyn, behålls. De förändringar vi föreslår är i huvudsak följande.

- 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, dock ej markavvattning, införs nya tilläggsavgifter för
 - om ansökan måste kompletteras,
 - om verksamheten helt eller delvis bedrivs eller avses bedrivas i område med områdesskydd enligt 7 kap miljöbalken,
 - om verksamheten helt eller delvis avses bedrivas i område som är av riksintresse för rennärningen, yrkesfisket, naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet,
 - om det i tillståndet beslutats om fiskeavgift enligt Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, eller om det i tillståndet finns bestämmelser eller villkor om sådana åtgärder som avses i 11 kap. 8 § miljöbalken,
 - om den sökta verksamheten tillåtighetsprovats enligt 17 kap. miljöbalken,
 - om dispensprovning avseende förbud i miljöbalken eller dess följdförfattningar har genomförts,
 - om ansökan att bedriva vattenverksamhet även inkluderar laglighetsprovning, samt
 - om provningen inkluderat deldom.
- Vid provning av markavvattning införs tilläggsavgifter för
 - om ansökan måste kompletteras, samt
 - om dispensprovning avseende förbud i miljöbalken eller dess följdförfattningar har genomförts.
- Om ansökan om markavvattning provas av miljödomstol blir avgiften högre än om provningen genomförs vid en länsstyrelse.
- Vid dom som innebär att tillstånd ej meddelas är provningsavgiften lägre än om tillstånd meddelas.

³ Regeringens skrivelse 2009/10:79 "En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn"

- Vid samprövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är prövningsavgiften för vattenverksamheten lägre än vid enskild prövning av vattenverksamheten.
- En generell begränsningsregel införs som begränsar den totala prövningsavgiftens storlek.
- En ny tillsynsavgift (schablonavgift) för operativ tillsyn införs under den i dom eller tillståndsbeslut beslutade arbetstiden.
- En årlig schablonavgift för större dammbyggnader införs för tillsyn över dammsäkerhet.
- Differentierad avgift införs för tillsynsmyndighetens handläggning av anmälan av en vattenverksamhet. Avgiften är lägre om tillsynsmyndigheten underrättar den som har gjort anmälan att ärendet inte föranleder någon åtgärd eller om föreläggande enbart omfattar att verksamheten ska utföras i huvudsaklig överensstämmelse med anmälan. Avgiften är högre om länsstyrelsens förelägger om ytterligare försiktighetsmått, förbud eller tillståndsprövning.
- Prövningsavgiftens storlek beslutas i samband med att dom eller tillståndsbeslut meddelas.

1.3. Uppföljnings-, redovisnings- och rapporteringssystem

För att få ett system där avgifterna kontinuerligt och över tiden motsvarar kostnaderna bör både avgiftsintäkter och kostnader följas upp årligen så att det blir möjligt att fortlöpande göra justeringar i avgiftssystemet. För att möjliggöra en bra uppföljning föreslås uppgifter som årligen ska rapporteras av respektive myndighet specificeras i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

Rapporteringskrav om mer detaljerade uppgifter, t.ex. kostnader för prövning och tillsyn för vissa typer av verksamheter, kan för en begränsad tidsperiod ställas i respektive myndighets regleringsbrev.

1.3.1. Förslag till återrapporteringskrav per kalenderår

Domstolsverket/miljödomstolarna

- Summa avgiftsintäkt för tillståndsprövning av vattenverksamheter.
- Summa kostnader för tillståndsprövning i första instans för vattenverksamheter. Kostnader för prövning av civilrättslig frågor i dessa vattenmål ska exkluderas.
- Summa kostnader för tillståndsprövning i första instans för miljöfarliga verksamheter.
- Antal påbörjade och avslutade tillståndsprövningar av vattenverksamhet avseende markavvattnings respektive övrig vattenverksamhet.
- Antal påbörjade och avslutade tillståndsprövningar för miljöfarlig verksamhet.

Länsstyrelserna

Miljöfarliga verksamheter:

- Summa avgiftsintäkt för prövning och tillsyn av tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.
- Summa kostnad för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan avseende miljöfarlig verksamhet.
- Summa kostnad för tillståndsprövning vid miljöprövningsdelegationen.
- Summa kostnad för medverkan vid tillståndsprövning i miljödomstolen, endast första instansprövning. Eventuell kostnad för att initiera en tillståndsprövning enligt 24:7 miljöbalken ska inte inkluderas.

- Summa kostnad för operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet. Kostnader för handläggning av miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar ska exkluderas.
- Antal påbörjade och avslutade tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet vid miljöprövningsdelegationen.
- Antalet inkomna och avslutade ärenden avseende remisser från miljödomstolen, förstainstansprövning.

Vattenverksamheter:

- Summa avgiftsintäkt för prövning av markavvattning.
- Summa avgiftsintäkt för handläggning av anmälan av anmälningspliktig vattenverksamhet.
- Summa avgiftsintäkt för övrig operativ tillsyn avseende markavvattning respektive övrig vattenverksamhet.
- Summa intäkt, ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövning i första instans (enbart vattenverksamhet).
- Summa kostnad för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan avseende vattenverksamhet.
- Summa kostnad för tillståndsprövning i miljödomstolen, endast första instansprövning. Eventuell kostnad för att initiera en tillståndsprövning enligt 24:7 miljöbalken ska inte inkluderas.
- Summa kostnad för dispens/tillståndsprövning av markavvattning.
- Summa kostnad för handläggning av anmälan från anmälningspliktig vattenverksamhet.
- Summa kostnad för övrig operativ tillsyn över vattenverksamhet avseende markavvattning respektive övrig vattenverksamhet. Kostnader för handläggning av miljöstraffavgifter och åtalsanmälningar ska exkluderas.
- Antal påbörjade och avslutade anmälningsärenden för vattenverksamhet.
- Antal påbörjade dispensprövningar respektive tillståndsprövningar för markavvattning.
- Antalet avslutade dispensprövningar respektive tillståndsprövningar för markavvattning där länsstyrelsen varit beslutande.
- Antalet tillståndsprövningar av markavvattning som överlämnats till miljödomstolen.
- Antalet inkomna och avslutade ärenden avseende remisser från miljödomstolen, förstainstansprövning.

Naturvårdsverket, Fiskeriverket och Kammarkollegiet

- Summa intäkt, ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövning av vattenverksamhet i första instans.
- Summa kostnad för tillståndsprövning i miljödomstolen, första instansprövning, avseende miljöfarlig verksamhet. Kostnader för att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap 7 § miljöbalken ska inte inkluderas.
- Summa kostnad för tillståndsprövning i miljödomstolen, första instansprövning, avseende vattenverksamhet. Kostnader för att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap 7 § miljöbalken ska inte inkluderas.
- Antalet inkomna och avslutade ärenden avseende remisser från miljödomstolen, förstainstansprövning, för vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet.

För att rapporterade uppgifter ska hålla tillräcklig kvalitet krävs att respektive myndighets interna verksamhetsredovisning anpassas. För detta krävs bl.a. bra system och rutiner för tidredovisning.