

Likvärdig miljöbalkstillämpning - myt eller sanning?

En miljörettslig studie

Förord

Den juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har med finansiering från Naturvårdsverket undersökt tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsavgift och nedsättning av avgift för miljöfarlig verksamhet.

Förstudien har utförts av Henrik Josefsson under ledning av docent Charlotta Zetterberg, Uppsala universitet. Björn Petterson har varit kontaktperson på Naturvårdsverket.

Vill tacka alla som tagit av sin tid och ställt upp på att intervjuas, vill också tacka alla som lagt ner tid och energi på att samla ihop materialet som studien baseras på.

Henrik Josefsson
Stockholm, 25 januari 2010

Läsförslag

Det går bra att först läsa inledningen och del 1 som introduktion för att sedan gå direkt till del 4. Del 4 samlar upp de viktigaste frågorna och utgör en fusion av de tre första delarna. Önskas en inblick i beslutsgenomgången och intervjumaterialet finns detta i del 2 och del 3.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Inledning	6
Tilläggsavgifter.....	7
Nedsättning av avgift.....	7
Disposition.....	7
Del 1	8
1.1 Inledning	8
1.2 Gällande rätt (till och med 2008)	9
1.2.1 Tilläggsavgifter.....	10
1.2.2 Nedsättning av avgift.....	11
Del 2	13
2.1 Nedsättning av avgift	13
2.1.1 Norrbotten.....	13
2.1.2 Gävleborg.....	14
2.1.3 Västra Götaland.....	16
2.1.4 Skåne.....	18
2.1.5 Sammanfattning.....	20
2.2 Tilläggsavgifter	20
2.2.1 Norrbotten.....	20
2.2.2 Gävleborg.....	20
2.2.3 Västra Götaland (Göteborg).....	20
2.2.4 Skåne.....	20
2.2.5 Sammanfattning.....	21
Del 3	22
3.1 Inledning	22
3.2 Full kostnadstäckning	22
3.3 Nedsättning av avgiften	23
3.4 Tilläggsavgifter	26
3.5 Motprestation	26
3.6 Avgiftssystemet.....	28
3.7 Handboken	29
Del 4	31
4.1 Inledning	31
4.2 Sociala system.....	31
4.3 Full kostnadstäckning	32
4.4 Nedsättning av avgiften	34
4.5 Tilläggsavgifter	36
4.6 Motprestation	37
4.7 Handboken	39
4.8 Slutord.....	39
Källförteckning.....	40

Sammanfattning

Studien undersöker avgiftssättningen för miljöfarlig verksamhet som länsstyrelserna är ansvarig för.

Det är tydligt att länsstyrelserna tillämpar bestämmelserna i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken olika. Samtidigt är en viss skillnad oundviklig då de är självständiga myndigheter. För verksamhetsutövarna är skillnaderna av ekonomisk betydelse eftersom de riskerar att möta en ekonomisk situation i ett län men en annan i ett annat län. Avgiftskonstruktionen är baserad på att det sker en motprestation från länsstyrelsens sida. Synen på kravet om motprestation skiljer sig mellan länsstyrelserna tillsammans med att den tydligaste formen av motprestation, tillsynsbesöken, prioriteras bort till förmån för prövningen i vissa län. Det riskerar att leda till att verksamhetsutövarna inte får likartad respons på avgiften och att avgiftssystemet blir än mer svårbegripligt. Samtidigt ifrågasätter vissa länsstyrelser målsättningarna om full kostnadstäckning och att förorenaren ska betala.

På så sätt påverkas tre parametrar som alla är viktiga för att konkurrensneutralitet ska upprätthållas - avgiftens storlek, det ekonomiska målet och avgiftskonstruktionen. Det finns därför skäl att påstå att konkurrensneutraliteten inte upprätthålls idag.

Förutsättningarna för länsstyrelsernas myndighetsutövning på detta område behöver förändras till ett system som bygger på naturliga incitament. Det behöver införas verktyg som gör det möjligt att aktivt arbeta mot en full kostnadstäckning. Det vore logiskt med tanke på att avgifterna är schablonmässiga och ska vara rimliga i alla enskilda fall. Dagens system riskerar medföra att verksamheter som avviker från normalfallet genom att orsaka stora samhällskostnader inte debiteras i tillräcklig utsträckning. Är avsikten att målsättningen ska vara full kostnadstäckning och att förorenaren ska betala behöver det finnas verktyg för måluppfyllelse.

Av det totala antalet nedsättningar bedömdes 61 % som inte korrekta. I de fall länsstyrelsen var tillsynsansvarig bedömdes 27 % av nedsättningar som inte korrekta att jämföra med när 80 % när tillsynsansvaret överlämnats till det kommunala. Med tanke på den låga kostnadstäckningen bör möjligheten till nedsättningar begränsas tydligare. Detta gäller framförallt den avgiftsdel som går till t ex tillsynsvägledning och arbetet med prövning. Den nuvarande konstruktionen med ett tydliggörande i Naturvårdsverkets handbok fungerar inte. Det beror till viss del på att flertalet inte använder sig av handboken men också på grund av att vägledningen är otillräcklig.

Beslutsgenomgången rörande tilläggsavgifter visade att endast 9 % av verksamheterna hade fel totalavgift. Möjligheten att debitera tilläggsavgift begränsas framförallt av att biverksamheter delar verksamhetsgrupp med huvudverksamheten. Konsekvensen blir att ett antal verksamheter tar mer resurser från samhället än vad avgiften ger tillbaka. Det behöver finnas förutsättningar för att uppnå full kostnadstäckning även för dessa verksamheter. En ökad avgiftsdifferentiering alternativt en ytterligare möjlighet att debitera tilläggsavgifter bör övervägas.

Det saknas kunskap angående avgiftssystemets syfte och konstruktion och den bristande kunskapen verkar bidra till både lägre incitament och sämre rutiner. Det finns således brister i

vissa länsstyrelser rutiner men bestämmelserna ger också ett stort tolkningsutrymme. Detta är till viss del en organisatorisk fråga och min bedömning är att avgiftsarbetet bör skiljas från tillsynen. Det frigör resurser för den enskilda handläggaren och tillsammans med en tydligare vägledning kan det skapa förutsättningar för en mer likartad rättstillämpning som bidrar till att minska uppsplittringen av rättssystemet.

Inledning

Tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet betalar årsavgifter för att finansiera domstolars och statliga myndigheters arbete med prövning och tillsyn. Finansieringen har en avgörande betydelse för myndigheternas möjligheter att på ett ändamålsenligt och kompetent sätt sköta sina arbetsuppgifter.¹ Avsikten är att avgifterna ska täcka myndigheternas kostnader (självkostnadsprincipen).² Att verksamhetsutövarna ska stå för myndigheternas kostnader är en del i principen om att förorenaren betalar (PPP).³ Principen innebär att den som ska bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan förorena miljön är skyldig att vidta försiktighetsmått. Förorenaren måste själv stå för kostnaderna vilket inkluderar kostnader som uppstår för samhället vid prövning och tillsyn av verksamheten eller åtgärden. Reglerna finns i miljöbalken (1998:808) (MB) och avgiftsbelopp finns i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

Studien har som syfte att undersöka den del i avgiftssättningen som länsstyrelserna är ansvarig för. I fokus för studien är tillämpningen av bestämmelserna om tilläggsavgift och nedsättning av avgift vid ett antal utvalda länsstyrelser.

Frågeställningar är:

- Avviker tillämpningen på utvalda länsstyrelser från gällande bestämmelser och Naturvårdsverkets vägledning, och i så fall varför?
- Finns det skillnader i tillämpning mellan olika länsstyrelser och mellan handläggare inom samma länsstyrelse och vad är orsakerna till detta?

Länsstyrelserna utreder och beslutar om vilken avgift som ska utgå i varje enskilt fall, och debiterar därefter verksamhetsutövarna. I FAPT finns även bestämmelser om tilläggsavgifter samt om nedsättning av avgift i det enskilda fallet. För stöd vid tillämpningen har Naturvårdsverket givit ut allmänna råd (NFS 2000:8) samt en handbok (Handbok 00:1). Studien kommer att undersöka hur länsstyrelserna tillämpar dessa bestämmelser, samt huruvida tillämpningen är likvärdig och i enlighet med bestämmelser och vägledning. En analys av resultaten kommer att genomföras utifrån skillnader och likheter som studien påträffar.

Underlaget till studien hämtas från en genomgång av beslut om nedsättning, tilläggsavgifter, tillståndsbeslut, en litteraturstudie och ett antal kvalitativa intervjuer med handläggare på sju utvalda länsstyrelser. Framför allt beslut och tillämpning som inte ligger i linje med gällande bestämmelser och Naturvårdsverkets handledning kommer att diskuteras. Litteratur har valts ut med hjälp av att insatta personer rekommenderat litteratur samt genom egen sökning. Totalt har sju stycken intervjuer genomförts, sex stycken på intervjupersonernas arbetsplatser och en intervju har genomförts genom e-postkonversation. Intervjuerna har haft semistrukturell karaktär och tekniken som använts har varit den av en fokuserad intervju. Val av intervjupersoner har i stor utsträckning utgått ifrån olika handläggares ansvarsområde samt tillgänglighet och erfarenhet.

¹ Naturvårdsverket 2000, s.11.

² Prop. 1997/98:45, s.506.

³ Naturvårdsverket 2008 (2), .s.4.

Intervjuerna har spelats in och tagit mellan 55 och 75 minuter. Samtliga intervjupersoner har erhållit information om studiens syfte och har fått intervjufrågorna minst en vecka innan intervjun genomfördes. De inspelade intervjuerna har transkriberats i stort sett ordagrant. Det slutliga dokumentet har sedan analyserats med hjälp av en innehållsanalys. Innehållet från intervjun har grupperats utifrån olika huvudfrågor, varefter en analys av intervjupersonernas uppgifter genomförts. Intervjumaterialet finns sammanfattat i del 3.

Tilläggsavgifter

Verksamheter som kan vara föremål för tilläggsavgifter är ofta stora processindustrier. Verksamheterna är inte väl fördelade i alla län. Det är därför nödvändigt vid undersökningen av tilläggsavgifter att välja ut de länsstyrelser där verksamheterna återfinns i större utsträckning. Utifrån detta urval har följande fyra länsstyrelser valts ut:

- Skåne
- Västra Götaland
- Gävleborg
- Norrbotten

Av de stora processindustrier som finns i dessa län har några valts ut utifrån antal och industrityp. Industrierna är uppdelade efter branscher och koderna är enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) i den version som gällde 2007.

- Järn eller stålverk.
- Tillverkning av kemiska produkter där tillverkningen omfattar kemiska reaktioner.
- Tillverkning av plastprodukter med ytterligare polymerisation.
- Anläggning för deponering, förbränning, biologisk behandling osv. av avfall

Av dessa har större verksamheter där det finns en högre sannolikhet för tilläggsavgifter valts ut och vissa verksamheter valts bort såsom snötippor och slamupplag. Som en del i studiet av rättstillämpningen har även anläggningarna som år 2007 hade tilläggsavgifter studerats. För samtliga verksamheter har tillståndsbesluten studerats.

Nedsättning av avgift

När det gäller nedsättningen av avgift är inte undersökningen på samma sätt begränsad till ovanstående branscher. Istället har beslut om nedsättning av avgift undersökts generellt på ovan utvalda länsstyrelser.

Disposition

Del 1 ger en redogörelse för gällande rätt till och med 2008, i del 2 sker en granskning av beslut om nedsättning av avgift och av verksamheterna med och utan tilläggsavgift, i del 3 sammanfattas intervjumaterialet och i del 4 sker en analys av avgiftssystemet, regelverket, intervjuer, handbok osv.

Del 1

1.1 Inledning

Avgiftssystemets syfte är att i rimlig utsträckning finansiera de faktiska kostnaderna som uppstår på grund av de avgiftsbelagda verksamheterna.⁴ Det ekonomiska målet är full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen:

5 § 1 st. Om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, ska avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

I MB 27:1 bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för myndigheternas kostnader för prövning och tillsyn. Med stöd av denna bestämmelse har bland annat förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken utfärdats. Avgiften enligt förordningen skiljer sig från exempelvis en miljöskatt på så sätt att avgiften berättigar en särskild motprestation⁵, i detta fall från länsstyrelsen.

Mellan åren 1984-1989 var avgiften baserad på timtaxa och bestämdes utifrån handläggningstid för både prövning och tillsyn. Detta gav en tydlig koppling mellan avgift och motprestation. Systemet var dock administrativt betungande och gav dålig kostnadstäckning. Systemet förändrades 1989 och har sedan dess finansierats med en årlig avgift. Systemet som infördes 1989 är i stora delar detsamma som dagens avgiftssystem.⁶

Miljöbalkskommittén drog slutsatsen att det inte fanns skäl till ändring av avgiftssystemet för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Kommittén ansåg att en fast årlig avgift som är gemensam för prövning och tillsyn har flera fördelar framför ett system med timdebitering. Systemet ansågs ge förutsägbarhet för verksamhetsutövaren, inte påverka kontakten mellan verksamhetsutövare och myndighet, vara oberoende av den enskilde handläggarens snabbhet och debiteringsförmåga och innebära lite administrativt arbete.⁷ En nackdel med fasta schabloniserade årsavgifter är att kopplingen mellan avgiftens storlek och myndighetens arbetsinsats inte är fullständig.⁸

Naturvårdsverket anser att följande kriterier bör gälla för ett statligt avgiftssystem⁹:

- Rättssäkert, tydligt och så enkelt som möjligt.
- Låga administrativa kostnader för både verksamhetsutövare och myndigheter.
- Ge en kontinuerlig förutsebar och stabil finansiering.
- Så rättvist som möjligt för verksamhetsutövarkollektiven utifrån PPP. Avgifterna bör stå i rimlig proportion till domstolars och myndigheters arbetsinsats.
- Medge kontinuerlig uppföljning av avgiftsintäkter och de kostnader som avgifterna avser att finansiera.

⁴ Naturvårdsverket 2008 (1), s.9.

⁵ Prop. 1997/98:45, s.921 och SOU 2007:96, s.29.

⁶ SOU 2005:59, s. 2002-203.

⁷ A.a. s.239.

⁸ SOU 1998:35 Bilaga 1, s.61.

⁹ Naturvårdsverket 2008 (1), s.18.

I Tillsynsutredningen nämns dessa kriterier¹⁰:

- Full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.
- Motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida.
- Stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorganen och objektsansvariga.
- Vara konkurrensneutral och upplevas som rimligt rättvist av betalarna.
- Vara enkel samt uppfattas som lättbegripligt och förutsebart för de objektsansvariga.
- Innebära låga kostnader för tillsynsorganens administration.

Under införandet av miljöbalken undersöktes kostnadstäckningen hos landets länsstyrelser och den låg på ca 63 %.¹¹ Den nuvarande kostnadstäckningen ligger på ca 65 %, vilket motsvarar ett underskott år 2007 på 60,9 miljoner. Naturvårdsverket anser att det är sannolikt att kostnadstäckningen är ännu lägre.¹² Miljöbalkskommittén redovisade en kostnadstäckning på ca 60 %.¹³ Genom att avgifterna till 2008 inte korrigerats,¹⁴ kan man anta att underskottet legat kring 35-40 % sedan miljöbalken infördes och kanske sedan systemet infördes 1989.

1.2 Gällande rätt (till och med 2008¹⁵)

Huvudprincipen för tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet är att en årlig schablonavgift utgår som ska täcka kostnader för både prövning och statlig tillsyn. Eftersom avgiften för den enskilde är ett ”betungande beslut”, krävs det författningsstöd för att det ska vara tillåtligt för en myndighet att ta ut avgift. Avgifterna är inte avsedda att ha en styrande effekt utan enbart vara finansierande vilket innebär att exempelvis ett miljövänligt beteende inte gynnas.¹⁶ Avgifterna är anpassade efter de miljörisker som olika verksamheter medför.¹⁷

För miljöfarlig verksamhet som anges med beteckningen A eller B i bilagan till FMH eller har tillstånd enligt MB 9:6 andra eller tredje stycket ska en avgift för prövning och tillsyn betalas.¹⁸ Avgiften ska bekosta miljödomstolarnas, länsstyrelsernas och Naturvårdsverkets kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av miljöbalken samt kostnader i övrigt som rör prövning och tillsyn.¹⁹ Avgiften ska därigenom täcka de totala kostnaderna för prövning och tillsyn vilket inkluderar bland annat:

- Personalkostnader, inklusive pensionskostnader, materialkostnader, resekostnader m.m. samt kostnader för arbete med avgiftsdebitering.
- Lokaler, kostnader för utrustning, kapitalkostnader, administrativa kostnader och generellt arbete såsom tillsynsutveckling.²⁰

Det är inte direkt specificerat hur stor del av avgiften som går till operativ tillsyn respektive tillståndsprövning. Däremot har storleken på en schablonmässig nivå bestämts till ca 65 % för operativ tillsyn och ca 35 % för tillståndsprövning och övriga kostnader. När den operativa

¹⁰ SOU 2004:100, s.99.

¹¹ SOU 1998:35 Del 1, s.479.

¹² Naturvårdsverket 2008 (2) Bilaga 3, .s.3.

¹³ SOU 2005:59, s.214.

¹⁴ Naturvårdsverket 2008 (2), .s.3.

¹⁵ FAPT förändrades i vissa delar 2008 och för att kunna studera den hittillsvarande tillämpningen är undersökningen avgränsad till tiden innan förändringarna.

¹⁶ Naturvårdsverket 2000, s.21.

¹⁷ Naturvårdsverket 2008 (1), s.9.

¹⁸ 2:1 FAPT.

¹⁹ 1:1 1 st. FAPT och Naturvårdsverket 2000, s.49-50.

²⁰ Naturvårdsverket 2000, s.16.

tillsynen delegerats till en kommun²¹ har länsstyrelsen ansvar för tillsynsvägledningen.²² Den återstående avgiften som betalas enligt FAPT (ca 35 %) avser att framförallt finansiera prövning, tillsynsvägledning och registerhållning.²³ Det är givet att avgiften inte stämmer överens med myndighetens arbetsinsats varje år. Det innebär att myndighetens arbetsinsats vissa år överskrider avgiften och att det kan vara tvärtom andra år.²⁴

I ansökningsmål vid miljödomstolarna täcks inte alla kostnaderna genom avgiften utan kungörelser, aktförvarare, sakkunniga och lokaler för sammanträden bekostas av sökanden.²⁵ När vattenverksamhet prövas eller tillsynas gäller inte samma bestämmelser som för miljöfarlig verksamhet. Exempelvis betalar sökanden en avgift för prövning och en tillsynsavgift baserad på timtaxa.²⁶

Vid kommunal tillsyn bestämmer myndigheten själva sitt avgiftsuttag²⁷ och berörs inte av FAPT. Det innebär att den kommunala avgiften bestäms av kommunfullmäktige vilket medför att kommunen också kan besluta att inte ta ut någon avgift för sin verksamhet.

1.2.1 Tilläggsavgifter

Länsstyrelserna ska utifrån bilagan²⁸ till FAPT besluta om vilken avgift som verksamheten ska betala. För de verksamheter som tillhör bilagens avdelning 1 är det den av miljödomstol eller länsstyrelse tillståndsgivna produktion (inriktning och omfattning) som avgör avgiftens storlek.²⁹ Om det vid en fabrik eller annan inrättning bedrivs verksamhet av sådant slag att verksamheten, eller delar av verksamheten, kan klassificeras under flera punkter i bilagan ska avgiften vara det högsta beloppet som anges för någon av verksamheterna med ett tillägg på 25 % av beloppen som anges för de övriga verksamheterna som inte är i samma verksamhetsgrupp. Tillägget på 25 % syftar till att nå en ökad överensstämmelse med myndigheternas faktiska kostnader och finns i FAPT 2:3³⁰:

3 § Avgift skall betalas med belopp enligt avdelning 1, 2 eller 3 i bilagan. Avgift enligt 1.2 eller 1.3 i bilagan skall betalas endast om verksamheten inte kan hänföras till 1.1.

Om en fabrik eller annan inrättning omfattar flera verksamheter enligt bilagan, skall avgift betalas med det högsta belopp som anges för någon av verksamheterna med tillägg av 25 procent av summan av de belopp som anges för de övriga verksamheterna.

Tillägg enligt andra stycket skall endast betalas för verksamheter som anges i bilagens avdelning 1.1. Tillägg skall dock inte betalas för verksamheter som är hänförliga till samma verksamhetsgrupp.

²¹ 10 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

²² 14 § Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

²³ Naturvårdsverket 2008 (2), s.9.

²⁴ Naturvårdsverket 2000, s.39-40.

²⁵ Se MB 25:8 och 9-14 §§ Avgiftsförordningen (1992:191).

²⁶ Se Naturvårdsverket 2000, s.63-66 och FAPT 3 kap.

²⁷ Se MB 27:1 1 st.

²⁸ Bilagan är uppdelad i tre avdelningar: 1 verksamheter som anges som A- eller B verksamhet i bilagan till FMH, 2 verksamheter som prövats efter föreläggande att ansöka om tillstånd enligt MB 9:6 2 st., 3 annan verksamhet än i ovanstående och som prövats frivilligt enligt MB 9:6 3 st. För verksamheter enligt avdelning 2 och 3 anges fast årlig avgift som endast rör prövningskostnader.

²⁹ FAPT 2:2.

³⁰ Bestämmelsen ändrades 2009:

3 § Om en anläggning omfattar flera verksamheter enligt bilagan till denna förordning, ska avgiften betalas med det högsta belopp som i bilagan anges för någon av verksamheterna med tillägg av 25 procent av summan av de belopp som anges för de övriga verksamheterna. Det totala tillägget ska dock inte uppgå till mer än 30 procent av det högsta avgiftsbeloppet.

Tillägg enligt första stycket ska inte betalas för verksamheter som ingår i en och samma verksamhetsgrupp.

För verksamheter där biverksamheterna är processmässigt integrerade och en nödvändig följd av huvudverksamheten ska tilläggsavgift tas ut, men en nedsättning genomförs så att totalavgiften inte påverkas av tilläggsavgiften. Anledningen är att huvudavgiften för större verksamheter också täcker vissa biverksamheter. Exempelvis gäller det energianläggningar och avfallsdeponier vid större verksamheter såsom stålverk och pappersbruk.³¹

1.2.2 Nedsättning av avgift

Miljödomstolen eller länsstyrelsen får också sätta ned eller efterskänka avgiften med hänsyn till prövningens omfattning, tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet. En avgift sätts ned enligt FAPT 9:3:

3 § En miljödomstol eller förvaltningsmyndighet får i det enskilda fallet, med hänsyn till prövningens omfattning, tillsynsbehovet eller annan särskild omständighet, sätta ned eller efterskänka en avgift som har beslutats med stöd av denna förordning.

I fråga om vattenverksamhet som avses i 3 kap. 3-5 §§ skall domstolen i samband med att handläggningen avslutas pröva avgiftens skälighet enligt första stycket med särskilt beaktande av prövningens omfattning.

De myndigheter som enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt *miljöbalken* har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning får på samma grunder och inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter om nedsättning eller efterskänkning av avgift.

Anledningen till att avgiften kan sättas ned är den problematik som finns kring att utforma ett avgiftssystem som är baserat på schablonmässiga avgifter och som är rimligt i alla enskilda fall. Om en nedsättning aktualiseras anser Naturvårdsverket att det är den betalningsskyldige som ska initiera nedsättningen.³²

Det är inte verksamhetens storlek som ska avgöra om en nedsättning kan bli aktuell utan tillsynsbehovet. Även en liten verksamhet kan ha ett förhållandevis stort tillsynsbehov. Tillsynsbehovet kan vara mindre om en verksamhet bedrivs i mindre omfattning än vad som är normalt i branschen eller bara bedrivs under delar av året. Trots detta ska det individuella tillsynsbehovet i regel inte återspeglas i avgiftens storlek och bara för att verksamheten bedrivs under exempelvis delar av året orsakar den lika mycket grundläggande tillsyn (miljörapporter osv.) som ett företag som drivs under hela året.³³ Dessutom ska undantag från principen om att tillståndsgiven produktion eller dylikt avgör avgiftens storlek endast genomföras i särskilda fall.³⁴ Exempelvis om den verkliga omfattningen av en miljöstörande verksamhet under en längre period väsentligt understiger tillståndsgiven omfattning vilket kan vara fallet när tillstånd finns för att bedriva en process i två olika linjer, men endast en processlinje är installerad. Det krävs att länsstyrelsen meddelats i förväg och perioden är längre än ett år.³⁵ Naturvårdsverket menar att det är svårt att utforma en generell eller enkel regel för när en nedsättning kan bli aktuell.³⁶

När länsstyrelsen är operativ tillsynsmyndighet bör inte en nedsättning av avgiften resultera i att avgiften blir lägre än vad länsstyrelsen debiterar när det operativa tillsynsansvaret överlämnats till en kommun.³⁷ Avgiften som utgår när ansvaret överlämnats till en kommun avser att täcka bland annat prövningskostnader och tillsynsvägledning. Möjligheten att sätta

³¹ Naturvårdsverket 2000, s.54-55.

³² A.a s. 8.

³³ A.a , s.40.

³⁴ NFS 2000:8, s.1.

³⁵ Naturvårdsverket 2000, s.53.

³⁶ A.a. s.41.

³⁷ A.a. s.39.

ned avgiften som ska täcka dessa kostnader bör vara starkt begränsad.³⁸ Anledningen till den restriktiva inställningen är att det är svårt att ta hänsyn till hur omfattande prövningsarbetet varit i det enskilda fallet, alltså hur frekvent prövningar förekommit eller kan komma att aktualiseras i framtiden och ifall prövningen avvikit från normalärendet. Har tillståndet föregåtts av ett domstolsavgörande måste länsstyrelsen också bedöm vilka kostnader som domstolen haft vid tillståndsprövningen innan en nedsättning kan ske.³⁹ Naturvårdsverket har inte specificerat när det är motiverat att sätta ned grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn.

³⁸ Naturvårdsverket 2000, s.39.

³⁹ Naturvårdsverket 2000, s.39.

Del 2

2.1 Nedsättning av avgift

Tidigare har länsstyrelserna uppgivet att nedsättning av avgift kan förekomma exempelvis när en tillståndsprövad verksamhet inte bedrivs eller bedrivs i långt mindre omfattning än tillståndet medger, om verksamheten är mycket liten i förhållande till andra verksamheter inom samma avgiftsklass eller om två företag med separata tillstånd i själva verket bedrivs i så nära anknytning till varandra att tillsynen i stora delar är gemensam. Naturvårdsverket visade 2003 att nedsättning av avgift skedde i 11 % av alla avgiftsärenden och en nedsättning med 75 % var vanligast. Mer än hälften av fallen gällde mellanlagring av farligt avfall vilket förklarades av att många verksamheter inom avfallsområdet är små. Verksamhetsutövarna är av uppfattningen att nedsättning av avgift sker sparsamt.⁴⁰

Avsikten är att undersöka om nedsättningsbesluten ligger i linje med gällande bestämmelser, Naturvårdsverkets handledning och praxis. Beslut som bedöms korrekta kommer därför inte att kommenteras. Vid en nedsättning av avgift är principen att särskilda skäl ska föreligga. Det innebär att förhållandena ska avvika påtagligt från normalärendet.⁴¹ Möjligheten att sätta ned avgiften när den operativa tillsynen delegerats till det kommunala kommer att vara starkt begränsad. Avgiften avser då att täcka bland annat prövning, omprövning och tillsynsvägledning och utgör ca 35 % av den avgift som utgår när länsstyrelsen är tillsynsansvarig. Avgiften täcker på så sätt säga de fasta kostnaderna i systemet och nedsättningar bör inte initieras när tillsynsansvaret överlämnats till kommunen. Undantagsvis kan nedsättningar av den här delen av avgiften godtas när det är tydligt motiverat att samhällets kostnader kommer täckas. Den del av avgiften som avser täcka bland annat prövning och tillsynsvägledning benämns också grundavgift.

Eftersom avgiften skiljer sig mellan verksamheter som erhåller tillsyn från länsstyrelsen respektive kommunen har avgiftsbesluten delats upp utifrån vilken myndighet som har ansvaret för den operativa tillsynen. Besluten har grupperats efter länsstyrelse, vem som är tillsynsansvarig och A eller B-verksamhet när det är en kommun som är tillsynsansvarig.

Granskningen genomfördes innan ett antal kvalitativa intervjuer utfördes. För att åskådliggöra vilka frågor som väcktes under beslutsanalysen har dessa behållits trots att vissa nedsättningar förtydligats vid intervjuerna. Intervjumaterialet läggs därför in efter analysen.

2.1.1 Norrbotten

2007 togs 4 beslut om nedsättning av avgift vid länsstyrelsen i Norrbotten. Totalt var det 207 miljöfarliga verksamheter som debiterades en avgift i Norrbottens län under året.

⁴⁰ SOU 2005:59, s.229.

⁴¹ SOU 1998:35 del 1, s.438.

Beslut om nedsättning av avgift för Norrbotten, länsstyrelsen är tillsynsansvarig:

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%) ⁴²	Antal beslut
Endast tillsyn för efterbehandling	88 %, 88 %, 88 %	3
Verksamheten upphört	100 %	1

Miljööverdomstolen har i en dom⁴³ för en sluttäkt deponi behandlat frågan om nedsättning. Domstolen valde att ändra SNI-kod för verksamheten för att på så sätt göra avgiften skälig i förhållande till tillsynskostnaden. Naturvårdsverket anser tvärtom att eventuella behov av avgiftsnedsättning inte bör tillgodoses genom omklassificering av verksamheten utan genom nedsättning i enlighet med FAPT 9:3.⁴⁴ Miljörådet Rolf Svedbergs var skiljaktig och ansåg att FAPT 9:3 skulle tillämpas istället. Oavsett tillvägagångssätt var Svedberg och övriga i domstolen överens om att en nedsättning på 87 % var rimlig.

Oavsett om avgiften sätts ned med 88 %, som tre fall i Norrbottens län, eller 87 % är avgiften endast ca 1/3 av grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn. En omständighet som måste beaktas vid nedsättning på grund av efterbehandling är om det finns villkor i tillståndet som rör efterbehandling. Dessutom, om tillståndet härrör från tiden före miljöbalken kan villkoren behöva omprövas om dessa inte beaktar miljön i tillräcklig utsträckning. Nedsättningen får dessutom inte innebära att kostnaden för tillståndets upphävande inte täcks. Dessa förhållanden är alltså möjliga kommande kostnader för verksamheter som både har en begränsad livscykel och är i sin slutfas. I dessa tre ärenden är min bedömning att länsstyrelsens nedsättningar för efterbehandling är korrekta. Det finns en risk att nedsättningarna är för stora med tanke på tidigare kostnader som uppstått vid exempelvis prövning och omprövning. Men utan en kostnadskalkyl över detta anser jag att Miljööverdomstolens nedsättning får vara vägledande.

2.1.2 Gävleborg

2007 togs 21 beslut om nedsättning av avgift vid Länsstyrelsen i Gävleborg. Totalt var det 245 miljöfarliga verksamheter som debiterades en avgift i Gävleborgs län under året.

Beslut om nedsättning av avgift för Gävleborg, länsstyrelsen är tillsynsansvarig:

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Litet tillsynsbehov	90 %, 50 %, 50 %	3
Lägre produktion eller liknande än tillstånd medger	54 %, 83 %	2
Integrerade verksamheter	20 %, 5 %, 7 %, 9 %, 5 %, 7 %, 18 %	7
Vilande verksamhet	50 %, 90 %	2

Nedsättningarna på 90 % i två fall och 83 % i ett fall påverkar alla tre kostnadstäckningen för den grundavgift som utgår vid överlåten tillsyn. Dessutom är länsstyrelsen tillsynsansvarig och avgiften ska också täcka de kostnader som tillkommer den operativa tillsynen. Naturvårdsverket menar att endast i särskilda fall ska principen att avgiftsstorleken bestäms

⁴² Procentsantsen visar i vilken omfattning länsstyrelserna beslutat att sätta ned avgiften. Vid en nedsättning på 100 % har ingen avgift utgått och vid 88 % har en avgift på 12 % av ordinarie avgift utgått.

⁴³ MÖD 2004:77.

⁴⁴ NFS 2000:8, s.8.

av tillståndsgiven produktion eller liknande frångås.⁴⁵ Miljööverdomstolen menar att det som krävs är att verksamheten kan visa att tillsynsbehovet på grund av någon anledning väsentligt understiger vad som är normalt inom branschen och då kan en nedsättning ske.⁴⁶ Nedsättningarna i detta fall uppfyller både Naturvårdsverkets och Miljööverdomstolens krav och är alla tre motiverade. Däremot är min bedömning att nedsättningarna är för stora i alla tre fallen. Det är inte motiverat att sätta ned avgiften så att även kostnadstäckningen för grundavgiften påverkas. Nedsättningarna på 90 % i två fall och 83 % i ett fall bedöms därför inte vara korrekta. Vid intervjun framgick det att nedsättningarna på 90 % avsåg reservpannor i ett fjärrvärmenätverk och inte bedömdes ha något egentligt tillsynsbehov. Trots detta vidhåller jag min bedömning att nedsättningarna är för stora.

Beslut om nedsättning av avgift för Gävleborg, kommunal tillsyn (B-verksamheter).

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Litet tillsynsbehov	(90 % x 4), 50 %	5
Lägre produktion eller liknande än tillstånd medger	7 %, 54 %	2

I fem fall har ett lågt tillsynsbehov legat till grund för nedsättning. Motiveringen innebär, enligt min tolkning, att verksamheterna har ett lågt så att säga grundläggande tillsynsbehov. Det krävs inte en högre avgift för att täcka tidigare eller kommande prövningar, tillsynsvägledning, registerhållning eller dylikt. Det är givet att avgiften alla år inte helt svarar mot myndigheternas arbetsinsatser. Det innebär att det kan vara svårt att ta hänsyn till hur omfattande prövningsarbetet varit i det enskilda fallet, dvs. hur frekvent prövningarna förekommit eller kan komma att aktualiseras i framtiden och om omprövningar avvikit från normalärendet. Med utgångspunkt i svårigheten att bestämma vilka kostnader som verksamheter generellt orsakar samhället är det inte motiverat att sätta ned avgiften med vare sig 90 eller 50 % i dessa fem fall. Nedsättningarna bedöms därför inte som korrekta.

Vid intervjun framgick det att nedsättningarna med 90 % i alla fyra fallen motiverades av att verksamheterna var reservpannor i ett fjärrvärmenätverk och egentligen inte hade något tillsynsbehov. Trots motiveringen är min bedömning att en nedsättning på 90 % inte är rimliga utifrån målet om full kostnadstäckning och jag håller fast vid att nedsättningarna är för stora.

Den 7 % och 54 % nedsättningen motiveras av att verksamheterna bara hanterar farligt avfall i begränsad form och avgiften för farligt avfall har satts ned med 90 % i båda fallen. Att grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn inte kräver samma finansiering enbart för att verksamheten inte använder sitt tillstånd fullt ut är inte helt självklar. Miljööverdomstolen menar att FAPT inte medger någon annan tolkning än att avgiften ska bestämmas utifrån den mängd avfall som en verksamhet enligt ett tillstånd får hantera.⁴⁷ Om länsstyrelsen varit tillsynsansvarig hade den begränsade mängden farligt avfall kunnat innebära ett minskat tillsynsbehov och medfört en nedsättning av avgiften som avser operativ tillsyn.

⁴⁵ Exempelvis om den verkliga omfattningen av en miljöstörande verksamhet under en längre period väsentligt understiger tillståndsgiven omfattning (exempelvis om tillstånd finns att bedriva en process i två olika linjer, men endast en processlinje är installerad) och att detta i förväg har meddelats till länsstyrelsen. En längre period innebär mer än ett år. Naturvårdsverket 2000, s.53.

⁴⁶ MÖD 2003:40.

⁴⁷ MÖD 2003:40.

Nedsättningen påverkar istället grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn och min bedömning är att nedsättningarna inte är korrekta.

2.1.3 Västra Götaland

2007 togs 29 beslut om nedsättning av avgift vid länsstyrelsen i Västra Götaland. Totalt var det 883 miljöfarliga verksamheter som debiterades en avgift 2007 i Västra Götalands län. Länsstyrelsen är placerad på tre olika orter Göteborg, Vänersborg och Mariestad och besluten är grupperade efter ort.

Beslut om nedsättning av avgift för Västra Götaland (Göteborg), länsstyrelsen är tillsynsansvarig:

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Litet tillsynsbehov	67 %	1
Lägre produktion eller liknande än tillstånd medger	5 %, 80 %	2
Integrerade verksamheter	10 %	1
Verksamheten upphört	25 %	1

Den 67 % nedsättningen motiveras av ett litet tillsynsbehov påverkar också grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn. Avgiftsstorleken har bekräftats av miljödomstolen som ansåg att avgiftsstorleken var väl avvägd. Verksamheten är både mindre i storlek och har en lägre komplexitet än branschen i stort. Trots verksamhetens beskaffenhet är det en A-verksamhet och med tanke på de kostnader som följer med A-verksamheter är min bedömning att avgiften är för lågt satt.

Motivet för den 80 % nedsättningen var att verksamhetsomfattningen inte var normal. Naturvårdsverket menar att det individuella tillsynsbehovet i regel inte ska återspeglas i avgiftens storlek och bara för att verksamheten bedrivs under exempelvis delar av året orsakar den lika mycket grundtillsyn (miljörapporter osv.) som ett företag som drivs under hela året. Nedsättningen är enligt min mening för stor och inte korrekt.

Beslut om nedsättning av avgift för Västra Götaland (Göteborg), kommunal tillsyn (A-verksamheter):

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Lägre produktion eller liknande än tillstånd medger	30 %	1
Kommunen har tagit över tillsynen under året	32 %	1
Verksamheten upphört	75 %	1

Den första nedsättningen på 30 % motiveras av att verksamhetsutövaren anser att verksamheten bör klassas om. Anledningen är att den del av verksamheten som ger den högre avgiften bara utgör 10 % av den totala verksamheten. Enligt FAPT 2:3 ska huvudavgiften baseras på den del av verksamheten som har det högsta avgiftsbeloppet. Att verksamhetsdelen som ger den högre avgiften inte utgör den huvudsakliga verksamheten är inte en faktor som ska påverka avgiftsdebiteringen. Dessutom påverkar nedsättningen grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn. Avgiften bedöms därför som felaktig.

Beslut om nedsättning av avgift för Västra Götaland (Göteborg), kommunal tillsyn (B-verksamheter):

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Lägre produktion eller liknande än tillstånd medger	75 %	1
Fusionering		3
Konkurs/ny verksamhetsutövare	33 %	1
Nytt lagförslag, verksamheten kan komma att klassas som C istället för B	50 %	1

Nedsättningen på 75 % motiveras av att verksamheten haft en produktionsminskning. Avgiften som utgår när kommunen tagit över tillsynen avser inte några operativa tillsynskostnader och en produktionsminskning bör inte påverka de grundläggande kostnaderna som ska täcka kostnaderna för prövning, omprövning och tillsynsvägledning. Jag menar därför att nedsättningen inte är korrekt.

Den 50 % nedsättningen motiveras av att verksamhetsutövaren påtalar för länsstyrelsen att det finns ett lagförslag som avser att ändra verksamhetens SNI-kod vilket för med sig en omklassning från B- till C-verksamhet. Enligt min mening är det orimligt att ett lagförslag ska påverka rättstillämpningen innan förslaget realiserats.

Beslut om nedsättning av avgift för Västra Götaland (Göteborg), kommunal tillsyn (B-C verksamheter):

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Ingen, men SNI-koden stämmer inte mellan EMIR (B-verksamhet) och beslut (C-verksamhet)	44 %, 44 %	2

Dessa två verksamheter står som B-verksamheter i EMIR men SNI-koden i beslutet avser en C-verksamhet inom samma verksamhetsgrupp. I EMIR står det att avgiften satts ner, i beslutet står det ingenting om att avgiften satts ned. Vid intervjun framgick det att dessa två verksamheter tidigare var B-verksamheter men genom en författningsändring blev C-verksamheter. Verksamheterna har behållit sina tillstånd och länsstyrelsen har valt att se tillstånden som frivilliga tillstånd och debiterat den avgift som utgår för frivilligt prövad verksamhet. Min bedömning är att förfarandet är godtagbart.

Beslut om nedsättning av avgift för Västra Götaland (Vänersborg), länsstyrelsen är tillsynsansvarig:

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Lägre produktion eller liknande än tillstånd medger	50 %, 50 %, 50 %	3
Okänd anledning	80,7 %	1

Den sista nedsättningen stämmer inte med utgångspunkten att avgiftsnivån inte ska vara lägre än vad som utgår när länsstyrelsen överlämnat tillsynsansvaret till en kommun. Eftersom det

inte angivits något motiv till nedsättningen är den svår att bedöma. På en generell nivå bedöms nedsättningsstorleken vara alltför stor.

Beslut om nedsättning av avgift för Västra Götaland (Vänersborg), kommunal tillsyn (B-verksamheter):

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Lägre produktion eller liknande än tillstånd medger	51 %, 72 %, 44 %, 72 %	4
Okänd	52 %, 44 %	2
Kommunen har tagit över tillsynen under året	43 %	1

Avsikten med avgifterna för miljöfarlig verksamhet är att de ska täcka kostnaderna som verksamheterna orsakar samhället, full kostnadstäckning. Grunden är att avgiften ska bestämmas av tillståndet för verksamheten. När länsstyrelsen inte längre har hand om tillsynen ska avgiften framförallt täcka prövningskostnaderna. Att en verksamhet inte nyttjar sitt tillstånd innebär inte att exempelvis prövningskostnader minskar. För att en nedsättning av denna del av avgiften ska bedömas som korrekt behöver det framgå att kostnaderna kommer att täckas trots nedsättningen. Alla nedsättningar ovan bedöms för stora alternativt felaktiga förutom där kommunen tagit över tillsynen. Motivet till bedömningen är att ingenstans framgår det att målet full kostnadstäckning kommer att uppnås i och med nedsättningarna.

Beslut om nedsättning av avgift för Västra Götaland (Mariestad), länsstyrelsen är tillsynsansvarig:

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Okänd	90 %, 50 %, 50 %	3

Inga motiv angavs för nedsättningar. En nedsättning med 90 % är enligt min mening generellt för stor oavsett om tillsynsansvaret ligger på länsstyrelsen eller kommunen.

Beslut om nedsättning av avgift för Västra Götaland (Mariestad), kommunal tillsyn (B-verksamheter):

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Okänd	67 %, 81 %	2

Utan motivering går nedsättningarna inte att bedöma men på en allmängiltig nivå är nedsättningarna alltför stora.

2.1.4 Skåne

2007 togs 18 beslut om nedsättning av avgift vid länsstyrelsen i Skånes län. Totalt var det 773 miljöfarliga verksamheter som debiterades en avgift 2007 i Skånes län.

Beslut om nedsättning av avgift för Skåne, länsstyrelsen är tillsynsansvarig:

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Lägre produktion eller liknande än tillstånd medger	9 %, 20 %, 84 %, 75 %, 43 %	5
Litet tillsynsbehov	50 %, 52 %, 50 %, 50 %, 66 %	5
Okänd anledning	50 %, 33 %	2
Liten miljöbelastning	32 %	1
Kommunen har tagit över tillsynen under året	50 %	1

Nedsättningen med 84 % motiveras av att verksamheten inte påbörjats än. Motiveringen ligger i linje med handledningen men inkluderar även grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn. Nedsättningen bedöms därför vara för stor.

Nedsättningen på 75 % avser ett företag där den huvudsakliga verksamheten lagts ned. Kvar finns en begränsad del av verksamheten. Om verksamheten inte kommer att påbörjas igen, ingen omprövning är på gång och avgiften täcker tidigare kostnader och länsstyrelsens löpande arbete är nedsättningen korrekt. Samtidigt går det att argumentera för att avgiften inte ska sättas lägre än vad som skulle ha debiterats om verksamheten överlämnats till en kommun. En verksamhet som denna är svår bedömd men på samma gång bör det finnas fall då en nedsättning kan påverka grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn. Detta kan mycket väl vara ett sådant fall.

Vissa verksamheter betalar en avgift på grund av en särskild process i verksamheten. Nedsättningen på 43 % motiveras av att den särskilda processen inte utförs i samma utsträckning som tidigare. Trots den minskade produktionen är verksamheten inom samma avgiftsnivå. Det ursprungliga motivet till nedsättning har inte erhållits. Länsstyrelsen prövade nedsättningen vid ett tillfälle och bedömde att behovet av att vara konsekvent och se till verksamhetsutövarens behov av kontinuitet utgjorde skäl nog för att behålla avgiftsnivån. Kontinuitet är i grunden bra men vad händer om man ger kontinuitet utifrån ett beslut som i grunden är felaktigt. Utifrån den information som erhållits är min bedömning att avgiften är felaktig.

Nedsättningen med 66 % motiveras av ett litet tillsynsbehov och påverkar grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn. Det är miljödomstolen som satt ned avgiften och motivet är att länsstyrelsen i ett tidigare beslut satt ned avgiften på grund av begränsat tillsynsbehov. Länsstyrelsen bekräftade att det nuvarande tillsynsbehovet fortfarande var begränsat. Trots detta bedömer jag att avgiften är för lågt satt.

Beslut om nedsättning av avgift för Skåne, kommunal tillsyn (B-verksamheter):

Motiv till nedsättning	Nivå av nedsättning (%)	Antal beslut
Begränsad verksamhet/verksamheten nedlagd	50 %	1
Tillstånd har inte vunnit laga kraft	100 %	1
Verksamheten upphört	59 %	1
Ringa omfattning/okomplicerat prövningsförfarande	50 %	1

I det sista fallet har miljödomstolen bekräftat länsstyrelsens nedsättning. Motivet till nedsättning är att verksamheten har ett relativt okomplicerat prövningsförfarande och är av ringa omfattning. Bidrar inte verksamheten med mer kostnader för staten är nedsättningen korrekt. Systemet är baserat på schabloner och det bör finnas fall då en nedsättning av grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn är korrekt. Detta ärende kan därför mycket väl vara korrekt och avgiften bedöms därför som rimlig.

2.1.5 Sammanfattning

Den genomsnittliga nedsättningen är på 50 %. Av alla nedsättningsbeslut som studerats var det 61 stycken av totalt 73 som inte kunde hänföras till konkurs, kommunallt övertagande av tillsynen, att verksamheten upphört, att tillståndet inte vunnit laga kraft eller liknande. Den genomsnittliga nedsättningen när länsstyrelsen var tillsynsansvarig var 48 % och när tillsynsansvaret överlämnats till en kommun var genomsnittet 61 %.

Av dessa 61 nedsättningar är 37 inte korrekta enligt min bedömning. Av totalt 61 är 41 att hänföra till när länsstyrelsen hade tillsynsansvaret och av dessa är min bedömning att 11 inte är korrekta. När det gäller avgifter som utgick för verksamheter som överlämnats till kommunen är min bedömning att 16 av 20 inte är korrekta.

2.2 Tilläggsavgifter

2.2.1 Norrbotten

Sjutton tillstånd och avgiftsbeslut studerades i Norrbotten och en verksamhet hade enligt min mening fel avgift. Tilläggsavgiften var inte baserad på den SNI-kod som gav den högsta tilläggsavgiften.

2.2.2 Gävleborg

29 tillstånd och avgiftsbeslut studerades i Gävleborg. En verksamhet hade enligt min mening fel grundavgift och en annan fel SNI-kod för tilläggsavgiften, i båda fallen resulterade det i en lägre avgift. I ett tredje fall bedömdes avgiften för högt satt.

2.2.3 Västra Götaland (Göteborg)

32 stycken avgiftsbeslut med tillhörande tillståndsbeslut studerades. Fyra verksamheter hade enligt min mening inte rätt avgift. I tre fall gällde det utebliven tilläggsavgift. I det fjärde fallet baserades inte huvudavgiften på den tillståndsgivna verksamhetsomfattningen.

2.2.4 Skåne

Trettiofyra tillstånd och avgiftsbeslut studerades i Skånes län och tre verksamheter saknade tilläggsavgift enligt min mening. Den första rörde mellanlagring av farligt avfall och för de två andra två saknades det tilläggsavgift för hamnverksamhet. Den sista verksamheten exemplifierar också problematiken med att ingen avgift ska utgå för biverksamheter som ligger under samma verksamhetsgrupp. Under huvudverksamheten ligger åtta biverksamheter med samma avgiftskod. Varje biverksamhet har sitt tillstånd och prövas enskilt av miljödomstolarna. Verksamheten ger med stor sannolikhet ett kontinuerligt underskott i förhållande till intäkterna som erhålls från avgiften.

2.2.5 Sammanfattning

Vid genomgången av beslut som rörde tilläggsavgifter är min bedömning att tio verksamheter av 112 inte hade rätt avgift.

Del 3

3.1 Inledning

Flertalet av de intervjuade har låtit frågorna cirkulera på respektive länsstyrelse. Intervjusvaren kommer därför från fler personer än den som står som intervjuad i källförteckningen.

Följande är en sammanfattning av intervjumaterialet. Svaren har omarbetats både för att ge intervjupersonerna anonymitet och för att bättre passa i textform.

3.2 Full kostnadstäckning

Intervjufråga:

”Naturvårdsverket vill försöka höja kostnadstäckningen i avgiftssystemet för miljöfarlig verksamhet till 70-80 % från den nuvarande nivån på ca 60 %. Hur ser du på den nuvarande kostnadstäckningen på 60 % och på ambitionen att avgiftssystemet ska vara självförsörjande?”

”Jag tycker det är rätt att man ska höja avgifterna, det är mer än 10 år sedan man gjorde det sist och ambitionen måste ju vara att avgifterna ska täcka kostnaderna. Jag tycker inte att samhället ska ta de här kostnaderna. Det är många företag som blir förvånade när man i samband med en tillståndsprövning inte tar ut någon avgift. Ser man till verksamhetstyperna har de stora verksamheterna förhållandevis låga avgifter i jämförelse med de mindre. Det kan exempelvis finnas 100 mekaniska verkstäder i en stor industri som får betala 250 000 och avgiften för den mindre verksamheten är 25 000. Det leder till att många mindre verksamheter får betala oproportionerligt höga avgifter i jämförelse med de stora. Förhållandet stämmer även sett till den tid man lägger ned på stora och små verksamheter. För en stor industri kan tillståndprocessen ta flera år och när tillståndet vunnit laga kraft finns det mer eller mindre alltid utredningsvillkor som domstolen överlåter till tillsynsmyndigheten. Utredningsvillkoren är ytterligare en kostnad som gör att avgiften inte är tillräcklig för de större industrierna. Ett annat problem är det arbete som genomförs för de verksamheter där tillståndet aldrig tas i anspråk eller som läggs ned efter ett år eller två. Oavsett om det är en A eller B-verksamhet uppstår det stora kostnader som samhället blir tvunget att stå för.”⁴⁸

”Inställningen har alltid varit att göra så lite som möjligt. Det finns inga incitament att göra något mer eftersom vi inte får ta del av intäkterna. Det vore en annan sak om verksamheten skulle bära sig själv. Det kanske heller inte är rimligt med en 100 % målsättning men samtidigt kan jag tycka att det inte ska gå skattemedel.”⁴⁹

”Det är bra att avgifterna höjs för att få bättre överensstämmelse med ekonomin. För jag tror inte att det går att få upp kostnadstäckningen med nuvarande avgiftsnivåer och bestämmelser.”⁵⁰

⁴⁸ Respondent 1.

⁴⁹ Respondent 2.

⁵⁰ Respondent 3.

”Det är bra att systemet strävar mot att vara självförsörjande, det är bättre med en kostnadstäckning på 70-80 % istället för 60 %. Samtidigt är det här något som går in till statskassan och inte till oss.”⁵¹

”Eftersom vi inte får del av avgifterna utan enbart arbetar med dem är vi inte särskilt engagerade i frågan om kostnadstäckning. Frånsett det tycker vi inte att det är självklart med en 100 % kostnadstäckning eftersom det är fråga om årsavgifter. Stora verksamheter, som oftast sköter sig bra, kan vid en full kostnadstäckning få höga årsavgifter och lite tillbaka eftersom de inte behöver så mycket tillsyn. Vi anser även att det borde finnas en tydligare koppling mellan avgiften och prövnings- samt tillsynsarbetet t ex genom att avgiften fördelas mellan berörda myndigheter och domstolar och får stanna där.”⁵²

Om man sätter målet full kostnadstäckning tycker jag att det viktigt att man styr medlen. Om regeringen har en ambition att intäkterna från avgifterna ska gå till tillsyn av miljöfarlig verksamhet behöver man styra medlen mer. För när en länsstyrelse får dålig ekonomi är tillsynen ett dragspel där du kan ha ambitioner och samma sak gäller inte för ärendehantering. ⁵³

3.3 Nedsättning av avgiften

Intervjufråga:

”Naturvårdsverket anser att alla nedsättningar ska initieras av verksamhetsutövaren, hur ser det ut i realiteten? Finns det undantag?”

”Eftersom det står i FAPT att det är länsstyrelsen som ska se om tillsynsbehovet är längre och i så fall sätta ned avgiften borde det vara upp till länsstyrelsen inte verksamhetsutövaren att bedöma om det finns möjlighet till nedsättning.”⁵⁴

”Jag har satt ned en avgift på grund av att verksamheten genomförde en stor miljöinsats och minskade sina utsläpp kraftigt. Då ändrades avgiftstaxan och avgiften höjdes nästan till det dubbla och det hade skadat länsstyrelsens trovärdighet om vi hade höjt avgiften i det fallet.”⁵⁵

”I övrigt ansåg intervjuade personerna att det inte fanns något undantag till att det ska vara verksamhetsutövaren som ska initiera frågan om nedsättning.⁵⁶ En intervjuad menade att det kanske skulle vara befogat om det var väldigt uppenbart men hade inget exempel.”⁵⁷

⁵¹ Respondent 7.

⁵² Respondent 5.

⁵³ Respondent 6.

⁵⁴ Respondent 6.

⁵⁵ Respondent 1.

⁵⁶ Respondent 5, Respondent 2, Respondent 3, Respondent 4.

⁵⁷ Respondent 7.

Intervjufråga:

”När en nedsättning aktualiseras, länsstyrelsen har tillsynsansvaret, hur ser du på nedsättningsstorleken med tanke på att avgiften ska täcka allt från registerhållning till miljörapporter?”

”Det finns möjligheter att sätta ned avgiften men det viktiga är att avgiften är satt i relation till storleken på verksamheten och hur mycket tillsyn den kräver.”⁵⁸

”Vi har vissa nedsättningar och det kan vara när en verksamhet inte kommit igång, bara nyttjar sitt tillstånd i viss omfattning eller står helt stilla. För små verksamheter som har liten produktion och på samma gång inte kräver någon tillsyn brukar vi sätta ned avgiften om de kommer in med en ansökan. Men generellt sätt är inte systemet speciellt rättvist om man ser till vad de små verksamhetsutövarna betalar i jämförelse med de stora.”⁵⁹

”Jag håller med Naturvårdsverket att man ska vara restriktiv med nedsättningar. De fall av nedsättning vi har är exempelvis när en verksamhet inte passar för SNI-koden, när tillsynsomfattningen inte står i relation till avgiften eller när en verksamhet är vilande. Men vi skiljer på prövningsdelen och tillsynsdelen. För prövningen har man redan gjort så den delen av avgiften måste man ta ut. Tyvärr går det inte att veta om alla kostnader kommer täckas eller har täckts eftersom länsstyrelsen inte ser de här pengarna.”⁶⁰

”När vi är tillsynsmyndighet har vi använt oss av möjligheten att sätta ned avgiften exempelvis när det är ett lägre tillsynsbehov. Dessvärre går det inte att veta när kostnaderna har täckts. Det är också svårt att veta om man ska godkänna en ansökan om nedsättning när verksamheten inte hunnit starta vid första avgiftsdebiteringen. Om man godkänner nedsättningen är det rimligt att sätta ned avgiften med 50 %, 75 % eller till någon annan nivå? Det skulle underlätta och bidra till en mer likartad tillämpning länsstyrelser emellan om det fanns fler praktiska och tydliga exempel.”⁶¹

”Jag tycker att man ska vara restriktiv med nedsättningar. Nedsättningar sker exempelvis vid efterbehandling. Vi sätter inte ned avgiften för verksamheter bara för att de inte kommit igång utan tillståndet finns och så länge det finns får de betala. För det är tydligt att avgiften avser att täcka allt och det uppstår mycket kostnader vid tillståndsprövningen.”⁶²

”Nedsättningsmöjligheten är bra. Den ger oss möjligheter att göra bedömningar i det enskilda fallet. Vi sätter ned avgiften när SNI-koden ger en hög avgift men verksamheten är begränsad eller har en liten påverkan på miljön. Även nya verksamheter som inte kommer igång sätter vi ned avgiften för men först vid andra debiteringen och då med 50 %.”⁶³

”Vi är restriktiva med nedsättningar. Även om tillsynsbehovet är begränsat menar vi att avgiften inte bör sättas ned till noll med hänsyn till att den ska täcka prövning och vissa administrativa uppgifter.”⁶⁴

⁵⁸ Respondent 7.

⁵⁹ Respondent 2.

⁶⁰ Respondent 3.

⁶¹ Respondent 1.

⁶² Respondent 4.

⁶³ Respondent 6.

⁶⁴ Respondent 5.

”När vi sätter ned en avgift ser vi inga gränser utan det är upp till varje handläggare i kommunikation med verksamhetsutövaren att bestämma avgiften. På så sätt finns det ingen granskning av avgiftsbesluten. Jag kan sätta vilken avgift som helst och så länge verksamhetsutövaren betalar är alla nöjda.”⁶⁵

”När en nedsättning överhuvudtaget aktualiseras har verksamhet ofta en låg produktion i förhållande till sitt tillstånd, gemensamt med ett stort spann i avgiftsgruppen. Det viktiga är om tillsynsinsatsen inte motiverar avgiftsnivån. Samtidigt har de alltid valmöjligheten att ompröva verksamheten och ansöka om lägre produktion och samtidigt erhålla lägre avgift.”⁶⁶

Intervjufråga:

”När en nedsättning aktualiseras, kommunen har det operativa tillsynsansvaret, hur ser du på möjligheterna att sätta ned avgiften med tanke på att avgiften ska täcka allt från prövning till tillsynsvägledning?”

”Vi har inte många nedsättningar och när det kommer till de låga avgifterna sätter jag inte ned dem. Avgiften är så låg att de inte får speciellt mycket för den i vilket fall.”⁶⁷

”Prövningsdelen av avgiften har vi inte satt ned förutom i ett fall där verksamheten inte kommit igång men haft sitt tillstånd några år. De har redan betalat full avgift första året och då tycker vi att de kan få avgiften nedsatt tills verksamheten startar.”⁶⁸

”En nedsättning när kommunen övertagit tillsynsansvaret är svårare eftersom avgift ska täcka prövningen och den regionala tillsynsvägledningen. När avgiften trots det sätts ned är det för verksamheter som inte kommit igång eller inte har någon verksamhet för tillfället. Vår policy är att de får betala en avgift på 10 % så länge tillståndet behålls. Det har också hänt att vi satt ned avgiften för att minska avgiftsökningen som sker när kommunen tar över den operativa tillsynen. Andra sammanhang när vi satt ned den här delen av avgiften är exempelvis när avgiftskoden inte stämmer överens med den verkliga miljöbelastningen. Det är inte rimligt att en verksamhet som inte har någon miljöpåverkan ska betala samma avgift som den med stor påverkan.”⁶⁹

”Även om kommunen har tillsynen ska avgiften täcka prövningen av verksamheten och den bör därför inte sättas till noll.”⁷⁰

”Vi sätter sällan ned avgiften då. De har ju alltid en möjlighet att ompröva och vissa gör det väldigt ofta.”⁷¹

⁶⁵ Respondent 2.

⁶⁶ Respondent 7.

⁶⁷ Respondent 2.

⁶⁸ Respondent 6.

⁶⁹ Respondent 1.

⁷⁰ Respondent 5.

⁷¹ Respondent 7.

3.4 Tilläggsavgifter

Intervjufråga:

”Hur ser du på möjligheterna att påföra tilläggsavgift idag? Finns det svårigheter att identifiera biverksamheter som inte är integrerade alternativt är integrerade?”

”Det är problematiskt att hålla koll på alla biverksamheter och räkna ut tilläggsavgifterna på rätt sätt. Samtidigt ligger många tilläggs-koder under samma verksamhetsgrupp vilket underlättar.”⁷²

”Jag tycker att det fungerar bra. Det är inte så många verksamheter som har tilläggsavgifter utan de flesta är renodlade och har inga biverksamheter. Sedan finns det större verksamheter som valt separata tillstånd för exempelvis deponier. Då kan vi antingen sätta ned avgiften för deponierna och utgå ifrån att allt går samlat eller om tillsynsbehovet är av en viss storlek tar vi ut en avgift.”⁷³

”Jag tycker att det fungerar bra. Jag tycker att det är lätt att hitta dem bara man utgår ifrån tillståndet.”⁷⁴

”Vi har som regel att är huvudavgiften över 100 000 tar vi ut någon tilläggsavgift. I övrigt försöker vi inte hitta några tilläggsavgifter, det finns inget incitament för oss att göra det.”⁷⁵

”Att identifiera biverksamheter tycker jag inte är svårt. Det underlättas av att det inte är någon avgift för integrerade biverksamheter.”⁷⁶

”Det borde inte vara några problem att hitta biverksamheter eftersom vi är med hela vägen genom tillståndprocessen. Däremot har vi diskuterat vilken verksamhet som tilläggsavgiften ska utgå för. Det har hänt att en biverksamhet har en avgift som är både över 100 000 kr och högre än huvudverksamheten. Det ser väldigt konstigt ut på avgiftsbeslutet om huvudavgiften avser biverksamheten.”⁷⁷

”Det är oftast inte svårt att identifiera biverksamheter, utan det bör framgå av tillstånd och har kommunen tillsynen går det alltid att fråga dem.”⁷⁸

3.5 Motprestation

Intervjufråga:

”Vissa anser att avgiften ska resultera i en tydlig motprestation, såsom tillsyn på plats, medan andra anser att ett tvång att utföra operativ tillsyn riskerar att påverka tillsynsuppdraget negativt. Hur ser du på frågan?”

⁷² Respondent 3.

⁷³ Respondent 6.

⁷⁴ Respondent 4.

⁷⁵ Respondent 2.

⁷⁶ Respondent 1.

⁷⁷ Respondent 7.

⁷⁸ Respondent 5.

”De tillsynsansvariga tycker inte behovet av motprestation är något negativt. Utan det skapar incitament att gå ut och besöka verksamhetsutövarna. Det är också en trovärdighetsfråga, eftersom en del verksamhetsutövare inte ser skrivbordstillsyn som riktig tillsyn.”⁷⁹

”Jag tycker inte att det påverkar tillsynsuppdraget negativt. Jag tycker att det är viktigt att man har tid att besöka verksamheterna. Det ser inte bra ut om en verksamhet betalar en avgift och inte får någonting tillbaka. Vi besöker alla tillsynsobjekt en gång per år.”⁸⁰

”Vi har sagt att alla verksamheter ska besökas varje år, det är en målsättning som vi generellt lyckas uppnå. Tar man ut en avgift är det rimligt att de ska få en motprestation. Även om det bara handlar om en timme är det viktigt att man är ute och träffar verksamhetsutövaren. Dessvärre är risken att vid begränsade resurser får tillsynen vika till förmån för provningen.”⁸¹

”Tillsynen styrs generellt av tillsynsavgiften och de som betalar en hög avgift besöker vi generellt varje år. Ambitionen har varit att besöka varje tillsynsobjekt, i år kommer vi inte klara det och tidigare har vi besökt ca 80 % varje år. Rent generellt sätt tror jag att det bra med tillsynsbesök varje år, om man tänker kvalitet. Sedan är tillsyn mycket mer för även verksamheterna vi inte besöker får tillsyn i form av exempelvis respons på miljörapporten.”⁸²

”Är det en komplex anläggning händer det som regel mycket där och är du ny krävs det att du åker ut på tillsyn. Med tiden är det kanske samma frågor som dyker upp år efter år och i ett sådant fall är det opraktiskt med ett tvång att besöka verksamheten.”⁸³

”Den nuvarande resurstilldelningen begränsar antalet verksamheter vi kan besöka på ett år. Det innebär att stora företag som ofta sköter sig inte besöks så ofta. Medan andra som betalar en lägre avgift men inte sköter sig får fler besök. Under nuvarande resurstilldelning kan därför krav om motprestation i förlängningen leda till sämre miljö.”⁸⁴

”Tanken är att tillsynsarbetet ska ske i treårscykler. Dessvärre har bristande resurser fört med sig att vi inte kunnat arbeta efter treårscykler. Det medför att mindre verksamheter får respons på sina miljörapporter men vi besöker dem inte särskilt ofta. Jag tycker att de ska få något för avgiften men att besöka dem varje år skapar uppbundna resurser. Det är sagt att tillsynen ska styra mot miljömålen och man måste fråga sig vilken miljöbelastning den lilla verksamheten har. Större verksamheter däremot där kan det finnas flera tusen anställda med både stora och små verksamheter integrerade och du kanske behöver tre år med löpande tillsyn för att hinna gå igenom allt och sedan är det bara att börja om.”⁸⁵

⁷⁹ Respondent 3.

⁸⁰ Respondent 4.

⁸¹ Respondent 2.

⁸² Respondent 6.

⁸³ Respondent 7.

⁸⁴ Respondent 5.

⁸⁵ Respondent 1.

3.6 Avgiftssystemet

Intervjufråga:

”Tycker du att avgiftssystemet för miljöfarlig verksamhet är enkelt, lättbegripligt och förutsägbart, rättvist osv. eller finns det saker som skulle behöva förändras?”

”Att systemet är finansierat med en årlig avgift är ibland svårt att förstå för utövarna eftersom många verksamheter prövas en gång var tionde år. Att avgiften också ska finansiera tillsyn och provotidsutredningar gör det ännu mer svårförståeligt.”⁸⁶

”Min uppfattning är att förordningen inte är rättvis. Framförallt avgiften för stora verksamheterna är för låg i jämförelse med vad de mindre får betala.”⁸⁷

”Jag tycker att systemet är enkelt och förutsägbart, men kanske inte helt rättvist.”⁸⁸

”De problem som uppstår är när verksamheterna inte passar in. Systemet kan även slå rätt hårt mot små verksamheter som har höga avgifter men en begränsad miljöpåverkan.”⁸⁹

”Det som saknas och som vore intressant att se är en ekonomisk redovisning som visar vad kostnaderna ligger och var kostnaderna överstiger intäkterna.”⁹⁰

”Jag vet inte om man skulle ta ut lite mer året man prövar verksamheten och sedan kanske en tillsynsavgift. Men jag tror att det nuvarande systemet är förståeligt för verksamhetsutövarna, och att de hellre vill betala av kostnaderna istället för att betala en stor summa på en gång.”⁹¹

”Det står i FAPT 2:1 att det är den som driver en verksamhet som ska betala en avgift. Vi har diskuterat begreppet ”driver” och vad det medför för en verksamhetsutövare som håller på att lägga ned verksamheten eftersom den inte har någon drift. Det kan fortfarande finnas kemikalier kvar, sanering som ska genomföras och ett tillstånd som ska återkallas. Det skulle vara bra med lite mer vägledning i det här fallen, för det är en vanlig fråga. Systemet skulle även kunna bli mer rättssäkert om varje län tillämpade bestämmelserna på samma sätt.”⁹²

”En fråga är när en anläggning ska börja betala avgifter, om det är året efter att de fått ut sitt tillstånd, när verksamheten kommer igång eller först andra året. Jag anser att det är först när de påbörjar sin verksamhet men det är andra som tycker att man ska börja ta ut avgifter andra året.”⁹³

”Det händer att verksamhetsutövare ansöker om en utökad produktion men aldrig tar tillståndet i anspråk t ex på grund av konjunkturs förändringar. Eftersom vi inte kan ta ut någon avgift eller höja avgiften blir det en ekonomisk förlust för samhället.”⁹⁴

⁸⁶ Respondent 3.

⁸⁷ Respondent 2.

⁸⁸ Respondent 5.

⁸⁹ Respondent 1.

⁹⁰ Respondent 3.

⁹¹ Respondent 2.

⁹² Respondent 3.

⁹³ Respondent 7.

⁹⁴ Respondent 7.

”En fråga när man diskuterar avgifter är deponier, för nu avslutas många deponier och hur man ska göra med avgiften. Det är ett tillsynsobjekt i 30 år till. Ska vi ta hela avgiften trots att de inte deponerar eller ska man ta halva avgiften. Någon avgift måste man ta ut eftersom vi har kostnader som behöver täckas. Det finns även kostnaderna från prövningen som ska täckas och har dessa hunnit täckas den dag som deponin avslutas? Än så länge har vi inte satt ned några avgifter när de slutat deponera. Det blir ett sätt att skapa incitament för sluttäckning och om vi fakturerar full avgift fram till sluttäckning.”⁹⁵

3.7 Handboken

Intervjufråga:

”Hur ser du på naturvårdsverkets handbok från 2000, och deras allmänna råd?”

”Vi arbetar inte efter den och har inte gjort det utan använt oss av en egen modell.”⁹⁶

”Jag har inte använt mig av den egentligen, utan vi följer med i förändringarna av förordningen istället.”⁹⁷

”Jag kanske har sett den där handboken någon gång, men jag vet ju hur reglerna är så jag sitter inte och funderar på dem.”⁹⁸

”Jag saknar inget råd i handboken, förutom hur man ska hantera efterbehandlingsfrågor.”⁹⁹

”Förordningen är så pass tydligt skriven att jag inte tycker att det behövs någon handbok. Men om det finns stora skillnader länsstyrelser emellan kanske några generella råd vore bra.”¹⁰⁰

”Det jag saknar i handboken är fler praktiska exempel vid nedläggning och konkurs. Samtidigt har det blivit bättre med den nya bilagan från 2008, det är färre verksamheter som hamnar i kläm. Det vore bra om Naturvårdsverket kunde uppdatera handboken. Den är rätt rörigt uppbyggd och ganska svår att läsa.”¹⁰¹

”Jag önskar att man hade en bättre vägledning för nedsättningar exempelvis rekommendationer för anläggningar som inte är påbörjad och anläggningar som inte har någon verksamhet.”¹⁰²

”Jag tycker i stort att handboken är bra. Men det finns ett antal situationer som inte beskrivs eller är svåra att läsa ut ur handboken. Exempelvis om en verksamhet blir C-verksamhet ska vi fortsätta att ta ut en avgift så länge de har kvar sitt tillstånd? Det är många som vill behålla sina tillstånd och vi har då bedömt att tillståndet ska räknas som ett frivilligt tillstånd.

⁹⁵ Respondent 1.

⁹⁶ Respondent 2.

⁹⁷ Respondent 5.

⁹⁸ Respondent 7.

⁹⁹ Respondent 4.

¹⁰⁰ Respondent 6.

¹⁰¹ Respondent 3.

¹⁰² Respondent 1.

Frivilliga tillstånd kan dessutom innebära mycket arbete för oss men trots det är avgiften bara 1000 kronor oavsett hur mycket kostnader som verksamheten inneburit.¹⁰³

”Det kanske inte vore någon nackdel med fler rekommendationer. Exempelvis hur stor nedsättning ska ske om verksamheten inte är påbörjad men tillståndet taget i besittning. Motsvarande är när en verksamhet läggs ned men väljer att behålla sitt tillstånd.”¹⁰⁴

¹⁰³ Respondent 7.

¹⁰⁴ Respondent 1.

Del 4

4.1 Inledning

Studien har sitt ursprung i tanken ”hur fungerar tillämpning av nu gällande regler?” och finns det potential att öka kostnadstäckningen om gällande regler och vägledning tillämpas såsom det är avsett? I teorin finns det ett antal faktorer som skulle kunna påverka kostnadstäckningen negativt:

- Otydliga regler och vägledning,
- kunskapsproblem om avgiftssystemets syfte och konstruktion,
- problem kopplat till kommunikationen och samarbetsklimatet myndighet och verksamhetsutövare emellan, och
- problem kopplat till styr- eller ledningssystemet på länsstyrelsen (policy rutiner osv.).

Dessa faktorer skulle kunna resultera i att:

- Avgiften inte bestäms utifrån den angivna maximala produktionsnivån eller motsvarande.
- Verksamheten klassas om för att på så sätt ge den en lägre avgift.
- Det påförs inte tilläggsavgifter trots att det finns förutsättningar.
- Beslut om nedsättning går utöver de begränsningar eller möjligheter som anges i Naturvårdsverkets vägledning.
- Myndigheten tar själv initiativ till nedsättning av avgiften.¹⁰⁵

Nedan följer en analys av regelverk och handbok utifrån beslutsundersökningen, intervjuer och egna litteraturstudier.

4.2 Sociala system

Analysen kommer att utgå ifrån ett rättsociologiskt perspektiv. Nedan följer ett antal utgångspunkter som kommer att ligga till grund för analysen.

Den rättsliga styrningen äger aldrig rum i ett socialt vakuum.¹⁰⁶ Rättens roll är bland annat att agera uppgiftslämnare från den politiska beslutsfattaren till den organisation eller myndighet som ska genomföra de beslutade uppgifterna.¹⁰⁷

Den norske rättssociologen Mathiesen menar att rättsanvändare i statliga och kommunala förvaltningar oftast inte är jurister, i motsats till vad många jurister ofta förutsätter och tänker sig. Rättsanvändare är ekonomer, samhällsvetare, naturvetare, biologer och mycket annat. Det finns alltså inom byråkratin professionella icke-juridiska regelanvändare som fungerar annorlunda än juristerna, och som samtidigt är inbördes olika genom att de använder reglerna i ljuset av sin profession. Rättsanvändning präglas av detta vilket leder till en uppsplittring av rättssystemet.¹⁰⁸ Uppsplittningen medför att medborgare och verksamhetsutövare i praktiken möter olika former av rättsanvändning¹⁰⁹ och risken är att det leder till ökad rättsosäkerhet.¹¹⁰

¹⁰⁵ Opublicerat material.

¹⁰⁶ Hydén 2002, s.165.

¹⁰⁷ A.a. s.174.

¹⁰⁸ Mathiesen 2005, 212-213.

¹⁰⁹ A.a. 215.

¹¹⁰ A.a. 220.

Lagstiftaren har slagit fast hur man ser på en viss fråga och rättens roll är att upprätthålla den beslutade ordningen.¹¹¹ Det är känt att det i statlig verksamhet i stor utsträckning finns brister i motiv och drivkrafter, mycket på grund av att den är planerad uppifrån och inte skapar naturliga incitament. Håkan Hydén professor i rättssociologi menar att naturliga incitament grundas på ett samband mellan den enskildes professionella bakgrund och det system som den enskilde befinner sig i och att detta samband skapar motivation för handling i en viss riktning.¹¹²

Det är ett problem att det inom planerade system saknas en koppling mellan politiskt intresse och genomförandeorganisationen. Systemet förutsätter en lojalitet hos dem som tillämpar rätten och de bakomliggande målen. Hydén menar att den politiska styrningen både behöver tilltala och överensstamma med rättstillämparnas professionella intressen för att den ska kunna få någon genomslagskraft. Det finns också en risk att den politiska styrningen motarbetas om det sker lokal målutveckling inom genomförandeorganisationen.¹¹³

Naturliga drivkrafter kan uppstå när den enskilde gör det till ett egenintresse att handla i enlighet med uppsatta mål.¹¹⁴ Systemet behöver därför sträva efter en uppbyggnad som motsvarar spontana handlingssystem. Det åstadkommes genom att i det administrativa införa motiv och intressen som leder till målgenomförande.¹¹⁵ Motiv vänder blickarna mot relevant information, utmanar till en positiv bedömning av informationen som ligger nära målsättningarna, och vänder blickarna mot organisationen och dess möjligheter att uppta beslutsrelevant information. Är tillämparen motiverad att genomföra uppsatta mål, försöker man identifiera en giltig och korrekt position.¹¹⁶

4.3 Full kostnadstäckning

Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap i dess uppgift att styra landet.¹¹⁷ När målsättningar som miljömål sätts upp är länsstyrelserna en del i att förverkliga och genomföra målsättningen. Samma förhållande gäller när målsättningar som full kostnadstäckning sätts upp.

Till skillnad från avgifter som inte härrör från miljöbalken gäller PPP för avgifterna som härrör från miljöbalken.¹¹⁸ Prövningen och tillsynen är en del i samhällets ambitioner att exempelvis se till att förorenaren vidtar de försiktighetsåtgärder som behövs för att skydda miljön, att förorenaren inte ger upphov till miljöskador och att det inte uppstår konkurrensfördelar för verksamheter som inte följer de miljökrav samhället ställer upp.

Det råder delade meningar bland de intervjuade om målsättningen om full kostnadstäckning är en rimlig och självklar målsättning. Flera gav målsättningen en underordnad betydelse, många gånger med motiveringen att länsstyrelsen inte får ta del av intäkterna och det därför inte finns några incitament att försöka uppnå högre kostnadstäckning. En tydligare koppling mellan avgiften och tillsynsarbetet har efterlysts av andra tillsammans med uppfattningen att

¹¹¹ Hydén 2002 (2), s.134.

¹¹² Hydén 2002, s.164.

¹¹³ A.a, s.196.

¹¹⁴ A.a, s.185.

¹¹⁵ A.a, s.184.

¹¹⁶ Wood, Dual-Process Theories in Social Psychology 1999, s.566.

¹¹⁷ Se RF 11:6.

¹¹⁸ Se MB 27:1.

länsstyrelsen borde få behålla delar av intäkterna. En annan synpunkt var att målsättningen riskerar att medföra höga avgifter för stora verksamheter som inte kräver tillsyn i någon större omfattning.

För avgiftsintäkter är huvudregeln att myndigheterna inte får ta del av intäkterna utan de ska gå till statsbudgeten. För att en myndighet ska få besluta om både avgiftens storlek och samtidigt disponera avgiften krävs det att lagstiftaren medgivit det¹¹⁹. Principen kallas bruttoredovisningsprincipen och innebär att riksdagen, i syfte att skapa bättre och mer transparent överblick över de statliga verksamheterna, ska styra finansieringen genom att inkomster och utgifter redovisas brutto i statsbudgeten. Riksdagen får då möjlighet att pröva anslagstilldelningen och kan på så sätt varje år ta ställning till vilken årlig tilldelning myndigheterna ska få.¹²⁰ Trots principen disponerar myndigheterna intäkterna i allt större utsträckning och bara ca 20 % av de belastande avgifterna går till statsbudgeten.¹²¹ När myndigheterna givits tillåtelse att disponera intäkterna har det generellt fört med sig en högre kostnadstäckning¹²² och ökad förvaltningseffektivitet.¹²³

Det som krävs för att få disponera avgiftsintäkterna är en tydlig koppling mellan avgift och motprestation. Avgiftssystemet för miljöfarlig verksamhet når inte upp till det kravet eftersom avgiften är baserad på ett kostnadsgenomsnitt och utifrån det schabloniserad. Det finns en risk att om länsstyrelserna fick ta del av intäkterna direkt skulle de schabloniserade avgifterna resultera i ett överskott hos vissa men ett underskott för andra.¹²⁴ Med anledning av detta är det inte lämpligt att avgiftsintäkterna disponeras direkt av länsstyrelserna under nuvarande avgiftsmodell.

Naturvårdsverket lämnade 2008 ett förslag som innebär att det totala beloppet för prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet ska ”öronmärkas”¹²⁵ i förvaltningsanslaget. Förslaget medför att problemen som en direkt tilldelning riskerar medföra undviks. Samtidigt som tilldelningen tydliggör vilka ambitioner som ska gälla inom tillsyns och prövningsområdet. Dessvärre innebär inte förslaget att det uppstår en direkt koppling mellan avgiften och tillsynsarbetet. Förslaget leder heller inte till en begränsning av möjligheten att sänka tillsynsambitionerna till förmån för prövningsarbetet vilket sker idag och påverkar länsstyrelsens möjligheter att ge en tydlig motprestation. Förslaget har trots detta förutsättningar att ge systemet en bättre drivkraft än idag och tydliggöra att avgifterna kommer länsstyrelserna till godo.

Med utgångspunkt i Hydéns resonemang, att det behöver skapas naturliga incitament, är systemet i behov av att det skapas ett tydligare samband mellan avgiften och länsstyrelsens arbete. Ett sätt att skapa incitament vore att införa verktyg som gör det möjligt att aktivt arbeta mot en full kostnadstäckning. Det bör exempelvis övervägas om ytterligare tilläggsavgifter ska kunna påföras verksamheter som tydligt bidrar till underskottet. Det vore följdriktigt med tanke på att avgifterna är schablonmässiga och ska vara rimliga i alla enskilda fall. Det är sannolikt att det finns verksamheter där den schablonmässiga nivån är för låg, vilket en del intervjuade pekat på.

¹¹⁹ Se 6 § Avgiftsförordningen (1992:191).

¹²⁰ SOU 2002:14, s.85.

¹²¹ A.a. s.117.

¹²² A.a. s.77-78.

¹²³ A.a. s.121.

¹²⁴ A.a. s.121.

¹²⁵ Naturvårdsverket 2008 (1), s.25.

Men för att kunna visa på ett underskott krävs det bättre kostnadsuppföljning. Naturvårdsverket har diskuterat ett system där det sker kontinuerlig återrapportering och uppföljning, där intäkter och kostnader redovisas på kategorinivå. Ett sådant system skulle efter några år leda fram till en någorlunda rättvis uppfattning om intäkter och utgifter för olika typer av verksamheter.¹²⁶ Kostnadsuppföljningen skapar förutsättningar för en högre kostnadstäckning men ytterligare tilläggsavgifter bör övervägas. En ytterligare avgift skulle kunna aktualiseras av exempelvis omfattande omprövningar eller tillsyn. Avgiften skulle på så sätt även kunna avse verksamheter som inte tar tillstånd i besittning.

Det kommer alltid att finnas verksamheter där exempelvis tillsynsbehovet är mycket större än för liknande verksamheter, verksamheten har en ytterst komplicerad prövningsprocess eller har omfattande omprövningar. Ett funktionellt system behöver skapa förutsättningar för en rimlig avgift i samtliga fall. Dagens system riskerar att leda till att verksamheter som avviker från normal fallet i form av stora samhällskostnader inte debiteras i tillräcklig utsträckning. Är avsikten att målsättningen ska vara full kostnadstäckning behöver det finnas verktyg för måluppfyllelse, utan ändamålsenliga verktyg är det svårt att skapa både incitament och ett funktionellt system.

4.4 Nedsättning av avgiften

Vem initierar nedsättningen?

En tes var att nedsättningar initieras av länsstyrelserna. Det har dock nästan samtliga intervjuade invänt emot. En person menade att det i teorin skulle kunna finnas situationer när länsstyrelsen initierade nedsättningar och en intervjuad hade i ett ärende självmant satt ned avgiften. Beslutsgenomgången visar inte på något initiativ från myndighetshåll. En person påtalade att FAPT inte säger något om att länsstyrelsen inte får initiera en nedsättning av avgiften.

Det är i Naturvårdsverkets allmänna råd som det framgår att den betalningsskyldige ska initiera en nedsättning. Med tanke på att flertalet av de intervjuade inte använder eller har använt sig av vare sig handboken eller de allmänna råden kan det finnas ett behov av att tydliggöra hur nedsättningsförfarandet ska ske. Är avsikten att länsstyrelserna inte ska initiera en nedsättning behöver det tydliggöras i förordningen, kanske uttryckligen i FAPT 9:3.

Nedsättning när länsstyrelsen är tillsynsansvarig

Elva nedsättningsbeslut av 41 var enligt min mening felaktiga.

Avgiften är uppdelad i två delar, där en del avser tillsyn och den andra bland annat prövning och tillsynsvägledning, grundavgift. Naturvårdsverket menar att möjligheten att sätta ned avgiften bör vara starkt begränsad när det gäller grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn. Min bedömning är att en nedsättning av den delen av avgiften endast bör genomföras när det tydligt framgår att samhällets kostnader kommer täckas. Ett antal av nedsättningarna som bedömdes felaktiga avser nedsättningar som påverkar kostnadstäckningen för grundavgiften. Det synes finnas ett behov av att tydliggöra vilka nivåer av nedsättning som rekommenderas samt visa när nedsättningar av grundavgiften ska genomföras.

¹²⁶ A.a. s.22.

Exempelvis har nedsättningar av provnings- och tillsynsdelen motiverats av:

- Verksamheten är mindre i både storlek och komplexitet än branschen generellt.
- Produktionsnivån är inte normal eller verksamhetsaktiviteten är låg alternativt verksamheten är vilande.
- Verksamheten har inte kommit igång eller är under uppbyggnad.
- Verksamheten är helt nedlagd men tillståndet finns kvar, alternativt verksamheten är till viss del nedlagd men tillstånd och delar av verksamheten finns kvar.

I intervjuerna har det framträtt olika nedsättningsmodeller vid länsstyrelserna. Exempelvis sätter en länsstyrelse ned avgiften med 90 % när verksamheten inte kommer igång. Andra debiterar full avgift första året och sätter sedan ned avgiften med 50 % tills den kommit igång. Detta är ett av flera exempel på hur tillämpningen skiljer sig mellan länsstyrelserna.

Enligt min mening finns det brister i länsstyrelsernas rutiner men bestämmelserna ger också ett stort tolkningsutrymme. Att det saknas kunskap hos delar av de intervjuade angående avgiftssystemets syfte och konstruktion är påtagligt. Den bristande kunskapen verkar tillsynes bidra till både lägre incitament och sämre rutiner.

En del i beslutsstudien var att undersöka om det sker nedsättningar genom SNI-omklassning, såsom Miljööverdomstolen valde att göra i ett fall¹²⁷. Domstolen ansåg att eftersom deponin befann sig i efterbehandlingsfasen och inget avfall tillfördes skulle verksamheten omklassas till den SNI-kod som innebär lägsta möjliga avfallstillförel. Domstolen menade att SNI-klassificeringen inte kan anses ha någon självständig betydelse för bestämmandet av avgiftsbeloppet. Det har inte påträffats några nedsättningar i form av SNI-omklassningar i beslutsgranskningen men trots detta är frågan fortfarande aktuell i och med Miljööverdomstolens avgörande. Det bör övervägas vilket värde en SNI-kod bör ha och förtydligas om nedsättningar ska ske i enlighet med FAPT 9:3 eller genom SNI-omklassning.

Nedsättning vid kommunalt tillsynsansvar

16 nedsättningsbeslut av totalt 20 bedömdes vara felaktiga.

Alla intervjuade menade att de är restriktiva när det kommer till nedsättningar. En intervjuad menade att låga avgifterna inte sätts ned. Några av de intervjuade menade att de sätter ned avgiften men aldrig ned till noll. En annan bild ges av två intervjuade som menade att det inte sker några nedsättningar när länsstyrelsen överlämnat tillsynsansvaret.

Min uppfattning är att en nedsättning av grundavgiften som utgår vid överlåten tillsyn kan vara motiverad när verksamheten har en begränsad livslängd, såsom gruvor eller deponier. För andra verksamheter som exempelvis har en produktionsnedgång eller inte kommit igång ordentligt bör avgiften inte sättas ned oavsett om verksamheten är 10 år gammal eller står inför sitt första debiteringstillfälle. Undantagsvis skulle avgiften kunna sättas ned men då behöver det säkerställas att samhällets kostnader täcks.

I intervjuer och beslutsgranskningen har nedsättningar av avgiften som utgår när länsstyrelsen överlämnat tillsynsansvaret motiverats av:

- Huvudkoden är inte densamma som verksamhetens huvudsakliga verksamhet.
- Verksamheten upplever en produktionsminskning.

¹²⁷ MÖD 2004:77.

- Det finns ett lagförslag om att verksamheten ska få en annan SNI-klassning.
- Det finns ett lågt tillsynsbehov vid verksamheten.
- Verksamheten har inte kommit igång ordentligt eller är under uppbyggnad.
- Verksamheten ”faller mellan” SNI-koder alternativt ingen SNI-kod överensstämmer med verksamheten.
- Avgiften stämmer inte överens med de verkliga kostnaderna.
- Verksamheten hanterar bara en typ av farligt avfall.
- Verksamheten är nedlagd men tillståndet finns kvar alternativt efterbehandling pågår.

Om det överhuvudtaget ska vara aktuellt att sätta ned avgiften när länsstyrelsen överlämnat tillsynsansvaret behöver det förtydligas.

4.5 Tilläggsavgifter

För tio av 112 studerade verksamheter var avgiften inte korrekt.

Naturvårdsverket menar att det ska ske en nedsättning av avgiften för exempelvis integrerade biverksamheter i sådan grad att ingen tilläggsavgift utgår. Förfarandet påträffades vid en länsstyrelse. I övrigt har avsaknaden av tilläggsavgift för integrerade biverksamheter ansetts korrekt.

Där avgiften bedömdes felaktig berodde det på att:

- Tilläggsavgiften baserades på fel SNI-kod, två fall.
- Fel avgift för huvudverksamheten eller fel avgiftsnivå på huvudavgiften.
- Ingen tilläggsavgift i sex fall – exempelvis ingen tilläggsavgift för hamn eller mellanlagring av avfall.

I granskningen var det tydligt att möjligheten att debitera tilläggsavgift begränsades av att biverksamheterna delade verksamhetsgrupp med huvudverksamheten. Men även Naturvårdsverkets råd, ingen tilläggsavgift för integrerade biverksamheter, begränsade möjligheten att debitera tilläggsavgift.

Det finns en risk att oberoende om det sker kontinuerlig återkoppling och avgiftsnivåerna anpassas därefter kommer ett antal verksamheter ta mer resurser från samhället än vad avgiften ger tillbaka. En anledning är att inga tilläggsavgifter eller andra ytterligare avgifter kan utgå. Svårigheten att anpassa avgiftsnivåerna beror i vissa fall på att det endast finns en eller ett fåtal av dessa verksamhetstyper i landet som helhet. Det innebär emellertid inte att målsättningar om full kostnadstäckning och PPP inte gäller. Det behöver finnas förutsättningar för att uppnå full kostnadstäckning även för dessa verksamheter. Ett alternativ är att undersöka kostnadstäckningen för enskilda verksamheter eller verksamhetstyper och vid underskott differentiera avgifterna ytterligare genom högre avgiftsnivåer. Det kräver likväl att det ges möjlighet att debitera ytterligare tilläggsavgifter¹²⁸.

Den bild som ges av de flesta intervjuade är att biverksamheter lätt går att identifiera. En menade tvärtom att det kunde vara problematiskt. En annan menade att länsstyrelsen inte anstränger sig för att hitta tilläggsavgifter. En intervjuad ansåg att arbetet underlättades av att pannor och avfall, som är en förutsättning för verksamheten, inte inräknas. En intervjuad ansåg att huvudavgiften alltid borde vara densamma som huvudverksamheten trots att biverksamheten gav en högre avgift. Med utgångspunkt i intervjuerna och

¹²⁸ Se avsnittet Full kostnadstäckning, näst sista stycket.

beslutsgranskningen finns det en del som tyder på att tillämpningen av FAPT 2:3 skiljer sig mellan länsstyrelser vilket riskerar leda till att olika verksamhetsutövare får betala olika avgifter beroende på län.

Det verkar finnas ett behov av att tydliggöra när tilläggsavgifter ska utgå och en fråga är hur det skapas incitament till ett ökat arbete med tilläggsavgifter. Detta är sannolikt en organisatorisk fråga som framförallt handlar om huruvida ansvaret för avgifter och tillsyn ska utföras av samma handläggare. I intervjuerna har olika organisatoriska modeller framträtt. Min bedömning är att avgiftsarbetet generellt sätt bör skiljas från tillsynen. Det frigör resurser för den enskilda handläggaren och kan medverka till en mer likartad rättstillämpning på länsstyrelserna och antagligen över landet.

En annan fråga som några intervjuade tagit upp är hur biverksamheter med egna tillstånd ska hanteras. Det kan gälla deponier, hamnar eller andra biverksamheter som har samma verksamhetsutövare men separata tillstånd. Miljööverdomstolen har i två avgöranden berört frågan. Domstolen menar i första avgörandet att det är möjligheten till en mer effektiviserad tillsyn och inte en geografisk lokalisering som ska ligga till grund för en avgiftsminskning. Är verksamheterna samlokaliserade inom ett sammanhängande geografiskt område kan de på grund av att tillsynen effektiviseras räknas som en verksamhet.¹²⁹ I det senare avgörandet menade domstolen att verksamhetsutövaren behöver visa att verksamheterna utgör delar av en och samma huvudverksamhet och att tillsynen väsentligt understiger vad som är normalt för branschen.¹³⁰

Definitionen av en anläggning enligt IPPC-direktivet är en fast, teknisk enhet där en eller flera av verksamheterna som anges i bilaga I till direktivet bedrivs, liksom all annan i och med det förknippad verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar. Vid en prövning ska en tillståndsansökan innehålla uppgifter om anläggningens totala miljöpåverkan vilket för med sig att verksamheter som är en del av huvudverksamheten inte ska prövas för sig.¹³¹

En intervjuad menade att de valde att sätta ned avgiften för biverksamheten med separata tillstånd om dessa inte krävde tillsyn i större utsträckning, men vid ett större tillsynsbehov togs full avgift ut. Tillämpningen stöds av Miljööverdomstolens två avgöranden i och med att det är tillsynsbehovet som är vägledande i debiteringen. Utifrån ett kostnadsperspektiv orsakar verksamheter med flera tillstånd också större kostnader vilket i sin tur borde leda till en högre avgift. I enlighet med IPPC-direktivet bör separata tillstånd inte förekomma men så länge det finns bör det existera möjligheter att öka intäkterna från dessa verksamheter.

4.6 Motprestation

Enligt Tillsynsutredningen ska avgiften motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida. Dessutom påpekar utredningen att det är den särskilda motprestationen som skiljer ett avgiftssystem från ett skattebaserat system.¹³² Naturvårdsverket har tidigare uttryckt att nuvarande avgiftssystem inte nödvändigtvis kräver en motprestation i form av tillsyn för att legitimera avgiften. De menar att ett tvång att utföra tillsyn riskerar att påverka

¹²⁹ MÖD 2002:7.

¹³⁰ MÖD 2003:68.

¹³¹ Se artikel 2.2, 2.9, 6 och 12.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

¹³² SOU 2007:96, s.55 med tillhörande referenser.

tillsynsbehovet och tillsynsuppdraget negativt i och med att resurserna binds upp och inte används där de bäst behövs.¹³³ Till saken hör att många verksamhetsutövare har svårt att överblicka vad avgifterna används till och uppfattar enbart direktkontakter med tillsynsmyndigheten som motprestation.¹³⁴

En intervjuad menade att avgiftssystemet inte är så lätt att förstå för verksamhetsutövarna. För oavsett om kostnaderna uppstår storskaligt vid prövning, löpande för tillsyn eller tillfälligt som vid prøvotidsutredningar är avgiften årlig. En annan intervjuad menade att många verksamhetsutövare uttryckte förvåning när det i samband med tillståndsprövningen inte utgick någon avgift. En del intervjuade har tvärtom ansett att avgiftssystemet är enkelt och förutsägbart men att det finns problem i att det kan vara orättvist.

Tillsyn beskrivs i propositionen till miljöbalken som en avgörande länk i kedjan mål, hänsyn, tillstånd, tillsyn, omprövning, överträdelse och straff.¹³⁵ Den bild som ges av senare utredningar är att länsstyrelserna anser sig lida av otillräckliga tillsynsresurser. Det medför att det blir upp till den enskilda handläggaren att prioritera vilket leder till att tillståndsprövningar går före tillsyn. Dessutom går mycket tid till administrativt arbete utan egentlig miljönytta, här nämns bland annat avgiftshanteringen som ett exempel. Det hela leder till att värdefulla platsbesök uteblir alternativt sker sällan.¹³⁶

Intervjuade personer skiljer sig i synen på kravet om motprestation. En del ser inte motprestationen som något negativt utan kravet ger motivation till att utöva tillsyn. Därtill menar dessa personer att det är en trovärdighetsfråga att besöka verksamhetsutövarna eftersom en del inte ser skrivbordstillsyn som riktig tillsyn. En annan intervjuad menade att tillsyn på plats en gång per år är ett måste om man vill hålla en hög kvalitet på tillsynsarbetet.

Andra intervjuade gav en bild av att nuvarande resurstilldelning begränsade möjligheterna att genomföra tillsynsbesök. En annan intervjuad menade att under nuvarande resurstilldelning riskerar krav om motprestation att tvinga fram tillsyn där det inte behövs. Kravet kan på så sätt leda till sämre miljö i och med att tillsyn genomförs där det inte behövs.

Skillnaderna i synen på motprestation riskerar att leda fram till en situation där verksamhetsutövarna inte får samma respons på avgiften. Motprestationen riskerar att bli otydlig samtidigt som avgiftssystemet redan är svårbegripligt för verksamhetsutövarna. Detta tillsammans men det låga kostnadssambandet påverkar statusen på avgiften såtillvida att den börjar likna en skatt.¹³⁷ Om en avgift närmar sig skattebegreppet innebär det att det är riksdagen som beslutar i frågan inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.¹³⁸ Det är därför av stor vikt att kostnadstäckningen ökar och verksamhetsutövarna får en tydlig motprestation. För att det ska föreligga en tydlig motprestation går det inte att komma ifrån att ett tillsynsbesök är den tydligaste formen.

¹³³ Naturvårdsverket 2004, s.31.

¹³⁴ SOU 2005:59, s.237-238.

¹³⁵ Prop. 1997/98:45, s.484.

¹³⁶ SOU 2008:62 s.237.

¹³⁷ SOU 2007:96, s.29 och 55 med tillhörande referenser.

¹³⁸ Se RF 8:7 och SOU 2004:100, s.96-97. RF innehåller ingen definition av begreppen skatt och avgift utan gränsdragningen får i första hand göras med utgångspunkt i förarbetena till RF. Där det anförs bland annat att skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Prop. 1973:90 s 213.

Mitt intryck är att det finns variationer i tillsynen och att en verksamhetsutövare inte kan förvänta sig samma motprestation i ett län som ett annat. Det stärker vare sig tillsynens ställning, rätten att ta ut en avgift eller verksamhetsutövarnas förtroende för länsstyrelserna och i förlängningen statsmakten. Det är därför viktigt att det etableras förutsättningar som leder till att avgifterna uppfattas som legitima och rättvisa av verksamhetsutövarna. Det behöver bland annat finnas ekonomiska förutsättningar för tillsynsbesök men det kräver också att länsstyrelserna prioriterar besöken.

4.7 Handboken

Det är Naturvårdsverket som har det nationella ansvaret för tillsynsvägledning vid tillämpningen av miljöbalken.¹³⁹ En intervjuad undrade om Naturvårdsverket verkligen trodde att en 10 år gammal handbok användes. Flertalet viste inte om det fanns en handbok. Ett fåtal ansåg att handboken och de allmänna råden i grunden var bra, men att det saknades struktur och praktiska exempel. Min bedömning är att Naturvårdsverkets vägledning täcker för få situationer och är otillräcklig och motverkar inte i tillräcklig omfattning en uppsplittring av rättssystemet.

4.8 Slutord

Som framgått skiljer sig uppfattningen om reglerna i FAPT och hur de ska tillämpas mellan de intervjuade. Detta speglar de skillnader i rättstillämpningen som verkar förekomma. Samtidigt bör det nämnas att det är fråga om självständiga myndigheter och en viss skillnad är oundviklig. Ovan har skillnader mellan länsstyrelserna berörts beträffande bland annat målen full kostnadstäckning och PPP, nedsättningsmöjligheterna, när och hur tilläggsavgifter ska debiteras och kravet på motprestation. På så sätt påverkas tre parametrar som alla är viktiga för att konkurrensneutralitet ska upprätthållas - avgiftens storlek, det ekonomiska målet och avgiftskonstruktionen¹⁴⁰. Det finns därför skäl att påstå att konkurrensneutraliteten inte upprätthålls idag. Trots att Miljöbalkskommittén 2005 kom fram till nuvarande avgiftssystem inte behövde förändras fungerar det inte som det borde.

Till viss del beror det på hur reglerna tillämpas på olika länsstyrelser men även synen på den egna organisationens roll i att nå uppsatta mål spelar roll. Problemen kan även vara organisatoriska i och med att en viss tillämpning normsätts utan ifrågasättande vilket leder till att föregående tillämpning, oavsett korrekthet, förstärks inom systemet och legitimeras i och med att tillämpning bekräftas. På sikt kan det leda till en omfattande regeltillämpning som inte är i linje med de politiska målsättningarna. En normsättning som denna riskerar att medverka till en uppsplittring av rättssystemet.

¹³⁹ 13 § förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.

¹⁴⁰ SOU 2004:100, s.94.

Källförteckning

Litteratur och artiklar

Chaiken, S., Trope. 1999. Y. Dual-process Theories in Social Psychology. New York, The Guilford Press

Hydén, H. 2002. Rättssociologi som rättsvetenskap. Studentlitteratur

Hydén, H. 2002. Normvetenskap. Lunds Universitet

Mathiesen, T. 2005. Rätten i samhället. Studentlitteratur

Rapporter

Naturvårdsverket 2000. Avgifter för prövning och tillsyn, Handbok med allmänna råd. Handbok 00:1

Naturvårdsverket 2001. Operativ tillsyn. Handbok 2001:4

Naturvårdsverket 2004. Pröva eller inte pröva? Rapport 5353

Naturvårdsverket 2008 (1). Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Dnr 716-523-08 Rt. (2008-12-18)

Naturvårdsverket 2008 (2). Redovisning av regeringsuppdrag – Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Dnr 716-523-08 Rt. (2008-09-11)

Offentligt tryck m.m.

Propositioner

Prop. 1997/98: 45. Miljöbalk

Offentliga utredningar och betänkanden

SOU 1998:35 Förordningar till miljöbalken

SOU 2004:100 Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn

SOU 2005:59 Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter

SOU 2007:96 Avgifter

SOU 2008:62 Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket

Rättsfall

MÖD 2002:7

MÖD 2003:40

MÖD 2003:68

MÖD 2004:77

Respondenter

Flertalet av de intervjuade hade låtit intervjufrågorna cirkulera på Länsstyrelsen. Intervjusvaren från respektive länsstyrelse kommer därför från fler personer än den som intervjuades.

Länsstyrelsen i Norrbottens Län, intervjuperson Madelene Abrahamsson Lund

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, intervjuperson Per Ahlenius

Länsstyrelsen i Jämtlands Län, intervjuperson Anders Lindblom

Länsstyrelsen i Örebros Län, intervjuperson Jenny Nilsson

Länsstyrelsen i Stockholms Län, intervjuperson Anders Wasell (E-mail)

Länsstyrelsen i Västra Götaland län, intervjuperson Margareta Hernebring

Länsstyrelsen i Skånes län, intervjuperson Johnny Hallgren