

Redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2023 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Redovisning till regeringen enligt 10 kap. 7 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
OM SAMMANSTÄLLNINGEN	5
Krav på redovisning	5
Metod och avgränsningar	5
Särskilt om länsstyrelsernas redovisningar	5
DOMSTOLSVERKET	7
NATURVÅRDSVERKET, HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETEN OCH KAMMARKOLLEGIET	8
LÄNSSTYRELSESNAS REDOVISNINGAR	10
Länsstyrelsernas intäkter och kostnader för prövning och tillsyn (3 §)	10
Länsstyrelsernas redovisning av tillsyn som inte kan täckas av avgifter enligt FAPT (4 §)	10
ANALYSER OCH SLUTSATSER	12
Statens samlade intäkter och kostnader för tillsyn och prövning	12
Kostnadstäckningsgrad för prövning av miljöfarlig verksamhet	12
Kostnadstäckningsgrad för prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet i mark- och miljödomstol	13
Domstolsverkets och de centrala myndigheternas intäkter och kostnader	14
Länsstyrelsernas redovisning	15
Länsstyrelsernas intäkter och kostnader för prövning och tillsyn (3§)	15
Kostnad för utförd tillsyn jämfört med avgiftsintäkter	15
Länsstyrelsernas beräknade kostnader för nödvändiga tillsynsåtgärder som inte kan täckas av avgifterna i FAPT (4 §)	17
UTVECKLINGSBEHOV	19
Förslag om att bestämmelsen i 10 kap. 4 § FAPT stryks	19
Förbättrad bild av länsstyrelsernas kostnader för tillsyn och prövning	20
Förslag att regelbundet se över avgiftsnivåerna i FAPT	20

Sammanfattning

Naturvårdsverket ska årligen till regeringen redovisa ett antal uppgifter om statliga myndigheters intäkter och kostnader för tillsyn och prövning. Detta framgår i 10 kap. 7 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). I denna, den åttonde redovisningen, konstateras följande:

- I rapporten summeras de statliga myndigheternas intäkter och kostnader för tillsyn, samråd samt prövning i första instans avseende miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Intäkterna för år 2023 uppgår till **212 miljoner kronor** medan kostnaderna uppgår till **459 miljoner kronor**, se tabell 5. Kostnader för överprövningar ingår inte.
- Kostnadstäckningsgraden år 2023 för statens arbete med tillståndsprövning i första instans avseende miljöfarlig verksamhet är cirka **68 procent**. Det är i nivå med utfallet 2022 men en minskning med 7 procent sedan 2021.
- Kostnadstäckningsgraden för mark- och miljödomstolarnas arbete med tillståndsprövning av vattenverksamhet är cirka **63 procent** 2023. Räknat på statens totala intäkter och kostnader för prövning av vattenverksamhet (ej markavvattning) var kostnadstäckningsgraden cirka **50 procent** år 2023 vilket är en ökning jämfört med de senaste två åren.
- Kostnadstäckningsgraden år 2023 för länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamhet bedöms vara **13 procent** och för miljöfarlig verksamhet **57 procent**. Länsstyrelsernas intäkter och kostnader redovisas i tabell 3 samt bilaga 1. Förhållandet mellan länsstyrelsernas kostnader och avgiftsintäkter för tillsyn av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ses i figur 4 och 5. Tillsyn av vattenverksamheter är i hög grad finansierad av skattemedel i stället för avgifter vilket blir tydligt utifrån den låga kostnadstäckningsgraden.
- Kostnader för nödvändiga tillsynsåtgärder som inte kan täckas av tillsynsavgifter uppgår enligt länsstyrelsernas redovisning till **95 miljoner kronor** för miljöfarlig verksamhet samt **230 miljoner kronor** för vattenverksamhet.
- Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen i 10 kap. 4 § i FAPT stryks, då syftet och utformningen av bestämmelsen är otydlig vilket innebär svårigheter för länsstyrelserna som ska tolka och redovisa enligt bestämmelsen. Jämförbara uppgifter kan inhämtas i enlighet med 3 kap. 21 miljötillsynsförordningen (2011:13) och det skulle därmed innebära en förenkling att ta bort bestämmelsen.

- I redovisningen av regeringsuppdraget ”Uppdraget att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken (M2020/00666/Me)” lämnade Naturvårdsverket bland annat förslaget att länsstyrelserna vart tredje år ska lämna ett samordnat underlag till Naturvårdsverket som avser genomsnittlig beräknad kostnad per timme för länsstyrelsernas tillsyn enligt den beräkningsmodell som var framtagen inom regeringsuppdraget. Naturvårdsverket lämnar inga ytterligare förslag i denna rapport, utan hänvisar till ovan nämnda förslag. Införlivandet av en sådan bestämmelse skulle ge en förbättrad bild av länsstyrelsernas kostnader för tillsyn och prövning inom ramen för denna redovisning.

Om sammanställningen

Krav på redovisning

Naturvårdsverket ska enligt 10 kap. 7 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT), sammanställa uppgifter om intäkter och kostnader för prövning och tillsyn som Domstolsverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet samt länsstyrelserna ska redovisa till Naturvårdsverket. Sammanställningen ska lämnas till regeringen senast den 15 april varje år. Naturvårdsverket ska även göra en årlig uppföljning och lämna eventuella förslag med anledning av resultatet. Kraven som ställs på myndigheternas redovisningar av intäkter och kostnader framgår i sin helhet i 10 kap. 1–7 §§ FAPT.

För 10 kap. 1–3 §§ FAPT gäller att kostnader ska innefatta samtliga kostnader med undantag för kostnader som kan härröras till prövning av civilrättsliga frågor. Kostnaderna som ska redovisas avser full kostnadstäckning vilket inkluderar lönekostnader, kostnader för overhead, resekostnader, traktamenten, konsultarvoden och liknande.

Enligt 10 kap. 5 § FAPT ska länsstyrelserna samverka för en enhetlig redovisning av 3 och 4 §§. Se avsnittet *”Särskilt om länsstyrelsernas redovisningar”* för redogörelse för hur länsstyrelserna har samverkat.

Enligt 10 kap. 6 § FAPT ska redovisningarna av 1–4 §§ göras elektroniskt till Naturvårdsverket på det sätt som Naturvårdsverket behöver för sin sammanställning och uppföljning. Se avsnitt *”Metod och avgränsningar”* för redogörelse för hur Naturvårdsverket samlat in de enskilda myndigheternas redovisningar.

Metod och avgränsningar

Denna sammanställning innehåller utvalda uppgifter och sammanställningar som myndigheterna lämnat till Naturvårdsverket. Myndigheterna ansvarar själva för kvalitetssäkring av sina redovisade uppgifter. Naturvårdsverket lämnade den 12 samt 15 januari 2024 information till de berörda myndigheterna om hur de bör redovisa sina uppgifter till Naturvårdsverket.

Särskilt om länsstyrelsernas redovisningar

Liksom tidigare år har länsstyrelserna redovisat underlag via länsstyrelsernas gemensamma ekonomiadministration i Örebro samt genom svar på frågor i Naturvårdsverkets årliga tillsynsenkät.

Tidigare år har kostnader för tillsyn enligt 3 § redovisas enligt länsstyrelsernas egna beräkningar av kostnader, se bilaga 2. Naturvårdsverket har uppmärksammat vissa svagheter i dessa redovisningar vilket varit ett av incitamenten till det pågående Miljösamverkan Sverige projektet *Enhetlig tillsynsredovisning*. Arbetet i projektet har skett i dialog med Naturvårdsverket och resulterat i följande förändringar i redovisningen jämfört med tidigare år:

- Kostnader för tillsyn enligt 3 § beräknas genom att multiplicera 1000 kr med redovisad tid (h) för tillsyn.
- Redovisning enligt 4 § avgränsas till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Kostnaderna för nödvändiga tillsynsåtgärder som inte täcks av avgifter beräknas genom att multiplicera bedömt tillsynsbehov, enligt behovsutredningen, i timmar (h) med 1000 kr minus intäkter tillsyn.

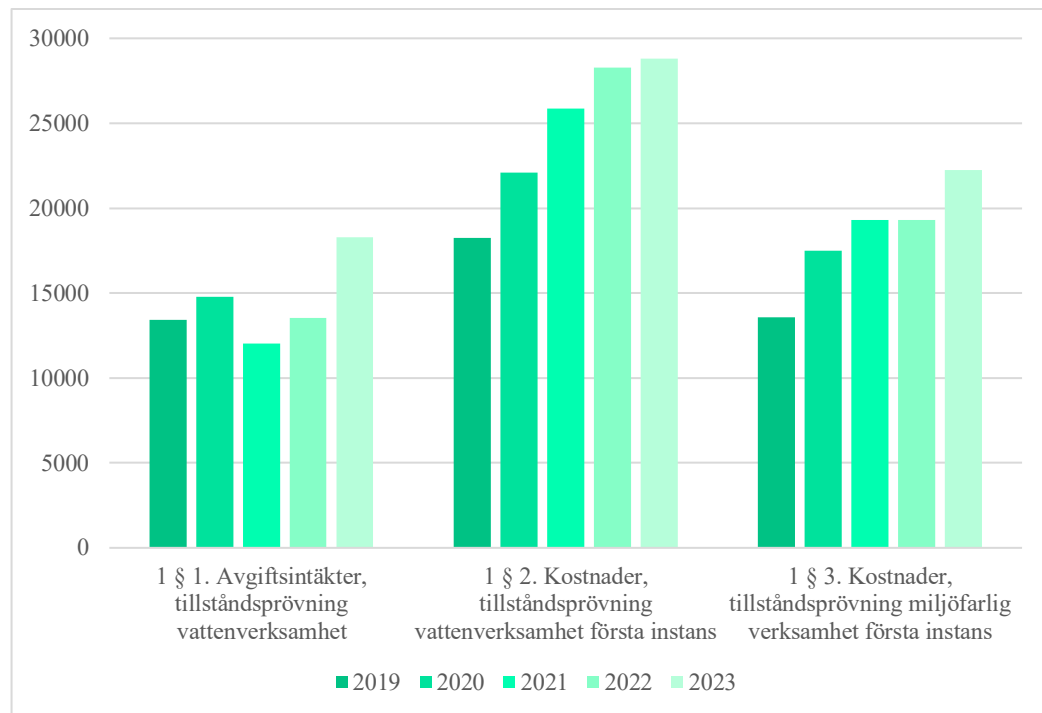
Domstolsverket

Domstolsverket har redovisat kostnader och avgiftsintäkter för domstolarnas mål i första instans, se tabell 1.

Tabell 1. Domstolsverkets redovisade intäkter och kostnader hos domstolarna under 2023 enligt 10 kap. 1 § FAPT.

Redovisning 10 kap 1 § (tkr)	
1 § 1. Avgiftsintäkter, tillståndsprövning vattenverksamhet	18 290
1 § 2. Kostnader, tillståndsprövning vattenverksamhet första instans	28 823
1 § 3. Kostnader, tillståndsprövning miljöfarlig verksamhet första instans	22 252

I figur 1 framgår hur domstolarnas intäkter och kostnader har förändrats över tid. Täckningsgraden för tillståndsprövning av vattenverksamhet 2023 är ca 63 % vilket är i nivå med snittet för de senaste 5 åren (60 %).



Figur 1. Domstolarnas intäkter och kostnader åren 2019–2023 för tillståndsprövning av vattenverksamheter i första instans, samt kostnader för tillståndsprövning miljöfarlig verksamhet i första instans. Beloppen anges i tusentals kronor.

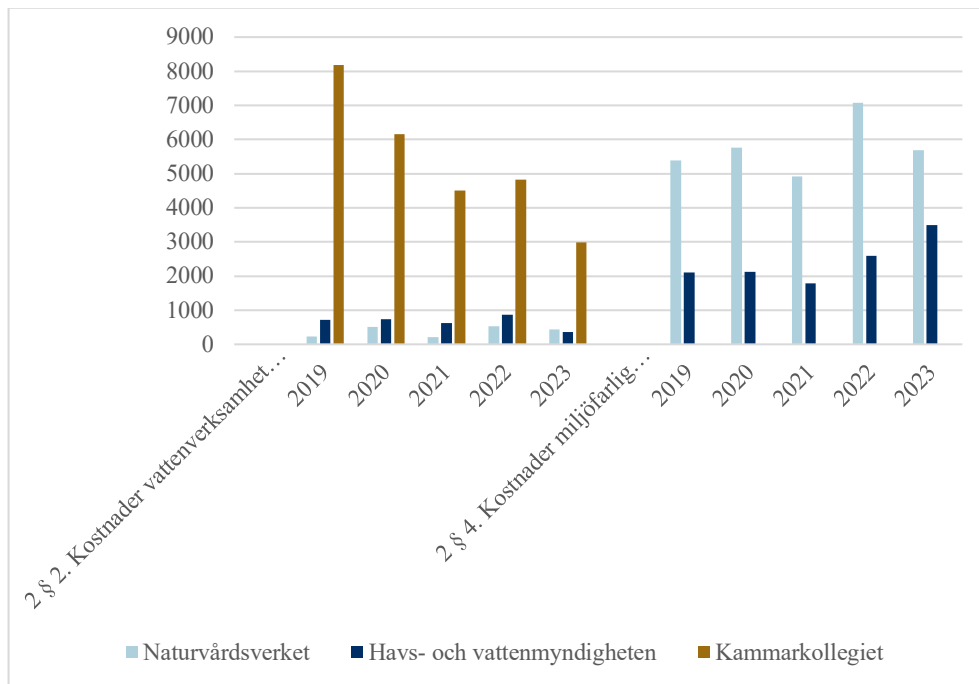
Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Kammarkollegiet

Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och Kammarkollegiets redovisade uppgifter framgår av tabell 2.

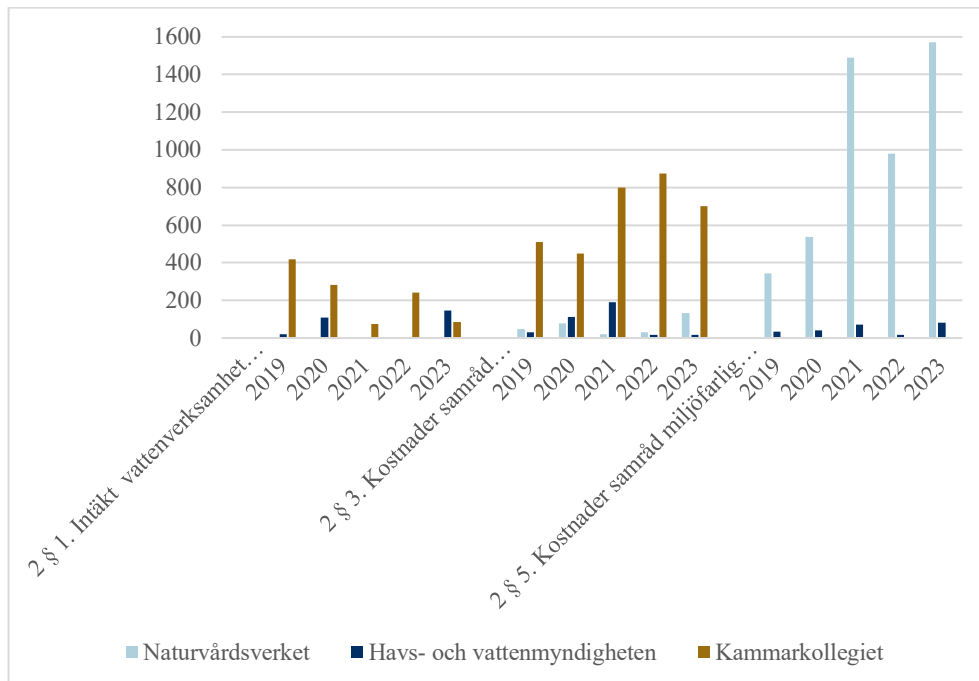
Tabell 2. Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens samt Kammarkollegiets redovisning av intäkter och kostnader för prövning under 2023. Beloppen anges i tusentals kronor.

Redovisning 10 kap. 2 §	Naturvårdsverket	Havs- och Vattenmyndigheten	Kammarkollegiet
2 § 1. Intäkt – ersättning för rättegångskostnader tillståndsprövning vattenverksamhet första instans	0	146	84
2 § 2. Kostnader för medverkan i tillståndsprövning vattenverksamhet första instans i mark- och miljödomstol (ej initiering av prövning enl. 24:7 MB)	431	367	2293
2 § 3. Kostnader för medverkan i samråd för vattenverksamhet	132	17	700
2 § 4. Kostnader för medverkan i tillståndsprövning miljöfarlig verksamhet i första instans i mark- och miljödomstol (ej initiering av prövning enligt 24:7 MB)	5680	3485	0
2 § 5. Kostnader för medverkan i samråd miljöfarlig verksamhet	1571	80	0

I figur 2.1 och 2.2 framgår hur myndigheternas intäkter respektive kostnader förändrats under de senaste fem åren.



Figur 2.1 Kostnader för Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och Kammarkollegiets deltagande i tillståndsprövning (första instans) av vattenverksamhet (vänster) och miljöfarlig verksamhet (höger). Beloppen anges i tusentals kronor.



Figur 2.2 Intäkter för prövning av vattenverksamhet i första instans (vänster) samt kostnader för Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och Kammarkollegiets deltagande i samråd av vattenverksamhet (mitten) och miljöfarlig verksamhet (höger). Beloppen anges i tusentals kronor.

Länsstyrelsernas redovisningar

Länsstyrelsernas intäkter och kostnader för prövning och tillsyn (3 §)

Länsstyrelsernas gemensamma ekonomiadministration i Örebro har sammanställt länsstyrelsernas avgiftsintäkter och kostnader för prövning. Kostnader för tillsyn är beräknade utifrån nedlagd tid á 1000 kr/h (se bilaga 1). Denna timkostnad avspeglar länsstyrelsens totala kostnader för en timmes handläggningstid, både direkta och indirekta kostnader, det vill säga full kostnadstäckning. Beräkningsmodellen för timkostnaden är framtagen inom ramen för regeringsuppdraget ”Uppdraget att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken (M2020/00666/Me)”. Beräkningen av tillsynskostnaderna gör att de redovisade totala kostnaderna för 2023 är högre än tidigare år. I bilaga 2 finns länsstyrelsens sammanställning så som den utförts tidigare år.

Tabell 3. Sammanställning av länsstyrelsernas kostnader för tillsyn och prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamheter. Beloppen anges i tusentals kronor.

	Miljöfarlig verksamhet	Vattenverksamhet	Totalt
Intäkter för tillsyn (tkr)	80 315	17 438	97 753
Intäkter för prövning (tkr)	92 679	3 118	95 797
Kostnader för tillsyn (tkr)	140 641	137 079	277 720
Kostnader för prövning (tkr) (exklusive samråd)	105 672	11 166	116 838
Kostnader för samråd	15 942	5 997	21 938

Länsstyrelsernas redovisning av tillsyn som inte kan täckas av avgifter enligt FAPT (4 §)

Enligt 10 kap. 4 § FAPT ska länsstyrelserna redovisa beräknade kostnader för nödvändiga tillsynsåtgärder som enligt länsstyrelsernas bedömning inte kan täckas av avgifter, det vill säga att ett avgiftsuttag enligt FAPT inte är möjligt alternativt att avgiften är för låg.

Länsstyrelserna har inför denna redovisning, i dialog med Naturvårdsverket, konstaterat att bestämmelsens utformning är otydlig men att det är mest logiskt att avgränsa en redovisning enligt 4 § till tillsynsområdena miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet snarare än att omfatta all miljöbalkstillsyn som länsstyrelserna bedriver. Syftet med bestämmelsen bedöms vara att inhämta underlag för översyn av avgiftsnivåerna i FAPT:en, inte att erhålla en generell bild av länsstyrelsernas kostnader och behov av resurser för all miljöbalkstillsyn. Det senare kan åstadkommas på annat sätt, exempelvis genom rapporteringskrav enligt regleringsbrev.

Nödvändiga tillsynsåtgärder likställs med det behov av tillsyn som framgår av en aktuell behovsutredning. Länsstyrelserna har, liksom tidigare år, använt sig av Miljösamverkan Sveriges modeller för sina behovsutredningar. En behovsutredning resulterar i ett tillsynsbehov uttryckt i timmar. Kostnaden för att genomföra ett uppskattat tillsynsbehov beräknas genom att multiplicera antalet timmar med 1000 kr. Det totala tillsynsbehovet för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, uttryckt i timmar, samt kostnaden för att genomföra det tillsynsbehov som inte täcks av avgifter framgår av tabell 4.

Tabell 4. Länsstyrelsernas beräknade kostnad för nödvändig tillsyn av vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet som inte kan täckas av avgifter enligt FAPT

Tillsynsområde	Tillsynsbehov (tkr)	Redovisning 4 § (tkr)
Vattenverksamhet	247 017	229 633
Miljöfarlig verksamhet	175 288	94 973
Summa	422 360	324 606

Kostnaden för det totala tillsynsbehovet för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet beräknas till ca 422 miljoner kronor. Genom att subtrahera totalkostnaden med avgiftsintäkter under året uppskattas kostnader för nödvändiga tillsynsåtgärder som inte kan täckas av avgifter enligt förordningen till ca 325 miljoner kronor.

I enlighet med 10 kap. 4 § FAPT ska länsstyrelserna ange skälen till sina bedömningar med avseende på beräknade kostnader för nödvändiga tillsynsåtgärder som enligt länsstyrelsernas bedömning inte kan täckas av avgifterna. En länsstyrelse har angivit att avgiftsmodellen inte speglar behovet i länet, vilket medför att tillsynsbehovet inte kan tillgodoses fullt ut. Övriga länsstyrelser har inte utvecklat sina skäl.

Analys och slutsatser

Statens samlade intäkter och kostnader för tillsyn och prövning

Av tabell 7 framgår summerade intäkter och kostnader för tillsyn och prövning avseende miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I intäkterna inkluderas även ersättningar för rättegångskostnader i mål om vattenverksamhet. När länsstyrelsernas intäkter och kostnader för tillsyn och prövning jämförs behöver också beaktas att länsstyrelsernas avgiftsuttag för miljöfarliga verksamheter är tänkta att finansiera såväl länsstyrelsens arbete som centrala myndigheters och domstolarnas arbete med prövning.

Tabell 5. Statens intäkter och kostnader för tillsyn och prövning av miljöfarliga verksamheter respektive vattenverksamhet.

Intäkter och kostnader	Miljöfarlig verksamhet (tkr)	Vattenverksamhet (tkr)	Totalt (tkr)
Länsstyrelsens intäkter	172 994	20 556	193 550
<i>Varav tillsyn</i>	80 315	17 438	97 753
Länsstyrelsens kostnader	246 313	148 245	394 558
<i>Varav tillsyn</i>	140 641	137 079	277 720
Övriga statliga myndigheters intäkter	-	18 520	18 520
Övriga statliga myndigheters kostnader	31 417	32 614	64 031
Totala intäkter	172 994	39 076	212 070
Totala kostnader	277 730	180 859	458 589

Kostnadstäckningsgrad för prövning av miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelserna tar årligen ut en avgift för tillsyn och prövning av miljöfarliga verksamheter. Ifall tillsynen är överlåten till kommun tar länsstyrelserna ut en lägre avgift som avser att täcka statens prövningskostnader. Avgiftsuttaget följer av bilagan i FAPT och anges med (L) om länsstyrelsen har tillsynen och med (K) ifall

tillsynen är överlåten till kommun. Avgiftsbeloppet (K) kan således alltid representera den del av den samlade avgiften (L) som utgör prövning. Vidare kan ”tillsynsdelen” av avgiften beräknas genom (L)-(K). Det senare har respektive länsstyrelse redovisat. Genom att ta bort ”tillsynsdelen” från länsstyrelsernas intäkter för miljöfarlig verksamhet erhålls det avgiftsuttag som ska täcka statens samlade kostnader för prövning.

Av tabell 6 nedan framgår statliga intäkter och kostnader för prövning av miljöfarlig verksamhet. En jämförelse mellan avgiftsuttag och kostnader indikerar att kostnadstäckningsgraden för prövning av miljöfarlig verksamhet år 2023 var 69 procent. I sammanställningen är inte kostnader för samråd medtaget då Naturvårdsverket anser att samråd i strikt bemärkelse ej kan anses utgöra prövning. En prövning initieras i och med att en ansökan inkommer till den prövande myndigheten. Med den tolkningen bedöms lagstöd enligt 27 kap. miljöbalken saknas för att avgiftsbelägga samråd.

Tabell 6. De statliga myndigheternas intäkter och kostnader för prövning av miljöfarliga verksamheter, utan övriga kostnader.

Prövning Miljöfarlig verksamhet (exkl. samråd)	Intäkter och kostnader (tkr)
Intäkter	92 679
Länsstyrelsernas kostnader, prövning i Miljöprövningsdelegation	86 567
Länsstyrelsernas kostnader, prövning i Mark- och miljödomstol	19 105
Domstolsverkets kostnader	22 252
Havs- och vattenmyndighetens kostnader	3 485
Naturvårdsverkets kostnader	5 680
Totala intäkter	92 679
Totala kostnader	137 089

Kostnadstäckningsgrad för prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet i mark- och miljödomstol

Prövning av vattenverksamhet skiljer sig från prövning av miljöfarlig verksamhet genom att den sökande betalar en ansökningsavgift avsedd att täcka mark- och miljödomstolens handläggningskostnader. Därutöver betalar också den sökande motpartens, som kan vara staten, skäliga rättegångskostnader om parten gjort en sådan ansökan till domstolen. En rättegångsersättning är således inte att förväxla med avgift. För att beräkna kostnadstäckningsgrad för det som ansökningsavgifterna avser att täcka jämförs domstolarnas intäkter och kostnader. Denna jämförelse framgår av tabell 1 och indikerar att kostnadstäckningsgraden 2023 var cirka 63 procent. Avgifter och intäkter ett enskilt år är dock av begränsat värde då handläggningen under ett visst år till stor del kan utgöras av ärenden för

vars ansökningsavgift erlagts året innan. Räknat på perioden 2019–2023 så är kostnadstäckningsgraden cirka 60 procent.

Statens samtliga intäkter och kostnader för prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet i mark- och miljödomstol framgår av tabell 7 nedan. Sammanställningen inkluderar rättegångsersättningar, men inte kostnader för samråd, och indikerar att kostnadstäckningsgraden för staten som helhet år 2023 var 50 procent. Naturvårdsverket konstaterar att de statliga myndigheternas rättegångsersättningar är låga jämför med kostnad för nedlagt arbete. Den främsta orsaken torde vara att ersättning inte har begärts.

Tabell 7. De statliga myndigheternas intäkter och kostnader för prövning av vattenverksamheter i mark- och miljödomstol, utan övriga kostnader.

Prövning Vattenverksamhet (exkl. samråd)	Intäkter och kostnader (tkr)
Domstolsverkets intäkter	18 290
Länsstyrelsernas rättegångsersättning	3 084
Kammarkollegiets rättegångsersättning	84
Länsstyrelsens kostnader	10 601
Domstolsverkets kostnader	28 823
Havs- och vattenmyndighetens kostnader	367
Naturvårdsverkets kostnader	431
Kammarkollegiets kostnader	2993
Totala intäkter	21 458
Totala kostnader	43 215

Domstolsverkets och de centrala myndigheternas intäkter och kostnader

Domstolsverkets, Havs- och vattenmyndighetens, Naturvårdsverkets och Kammarkollegiets intäkter och kostnader för tillsyn, samråd och prövning i första instans avseende miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet presenteras i tabell 1 och 2.

Gällande Havs- och vattenmyndighetens redovisning avseende kostnader för vattenverksamhet i första instans, visar resultatet på en kraftig minskning jämfört med föregående år. En förklaring är att myndigheten på grund av hård belastning har varit tvungna att prioritera ner viss vattenverksamhet och fokusera mer på vindkraftsremisser och den nationella planen för vattenkraft. Redovisningen avseende kostnader för miljöfarlig verksamhet i första instans visar på en ökning av

kostnader jämfört med 2023 och det beror på att Havs- och vattenmyndigheten deltagit i flera stora mål.

Angående Naturvårdsverkets redovisade kostnader visar resultaten att kostnaderna för samråd för miljöfarlig verksamhet har ökat jämfört med tidigare år. En förklaring till detta är att Naturvårdsverket under 2023 har deltagit i omfattande samråd inom gruvbranschen. Samtidigt minskade kostnaderna för medverkan i tillståndsprövningar i första instans vilket beror på att Naturvårdsverket inte har medverkat i lika många tillståndsprövningar som året innan.

Naturvårdsverket har under perioden 2017–2023 avstått från att begära ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövning av vattenverksamheter i första instans.

Länsstyrelsernas redovisning

Länsstyrelsernas intäkter och kostnader för prövning och tillsyn (3§)

Länsstyrelsernas intäkter och kostnader för prövning och tillsyn framgår av tabell 3 och bilaga 1.

Tillsyn

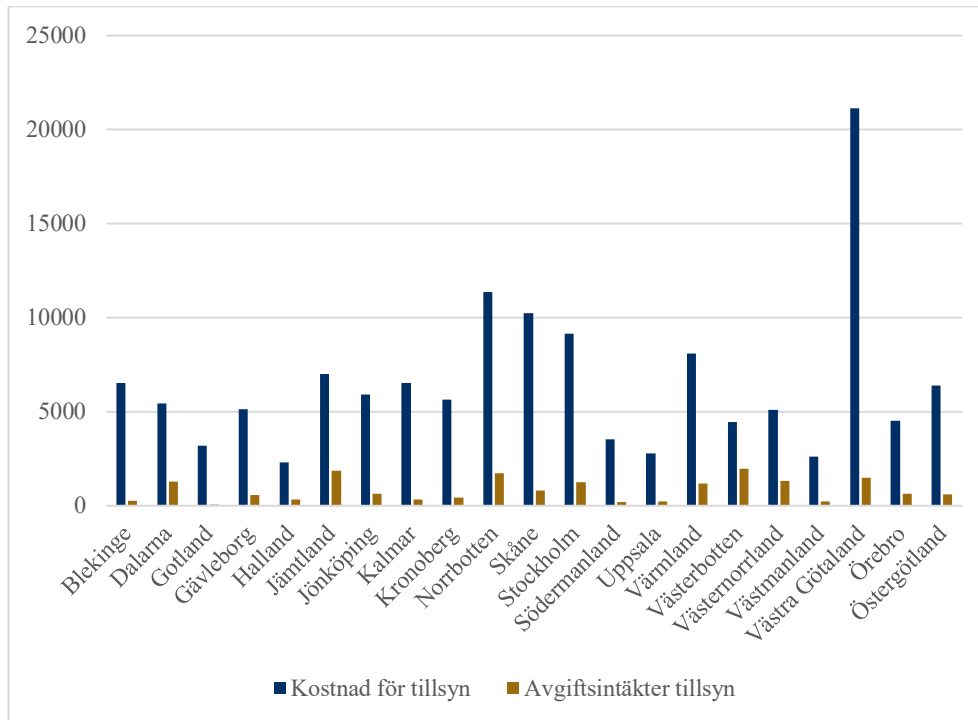
I årets redovisning av kostnader för tillsyn tillämpas den modell för att beräkna timkostnad som togs fram inom ramen för regeringsuppdraget ”Uppdraget att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken (M2020/00666/Me)”. Som nämndes i förra årets redovisning är denna modell snarlik den modell som Sveriges kommuner och regioner har tagit fram för kommunerna.

År 2021 beräknades länsstyrelsernas genomsnittliga timkostnad för tillsyn vara 1000 kr vid full kostnadstäckning. Timkostnaden avspeglar länsstyrelsens totala kostnader för en timmes handläggningstid, både direkta och indirekta kostnader. Någon ny beräkning har inte gjorts sedan dess varför länsstyrelsernas redovisade kostnader för år 2023 kan antas vara i någon underkant då kostnadsökningar för år 2022 och 2023 inte är medtagna. Naturvårdsverket kommer inför kommande FAPT redovisningar att be länsstyrelsen Örebro att räkna fram en ny timkostnad vart tredje år.

Kostnad för utförd tillsyn jämfört med avgiftsintäkter

I följande analys jämförs kostnaden för tillsyn av vattenverksamheter och miljöfarlig verksamhet med intäkter.

TILLSYN VATTENVERKSAMHET

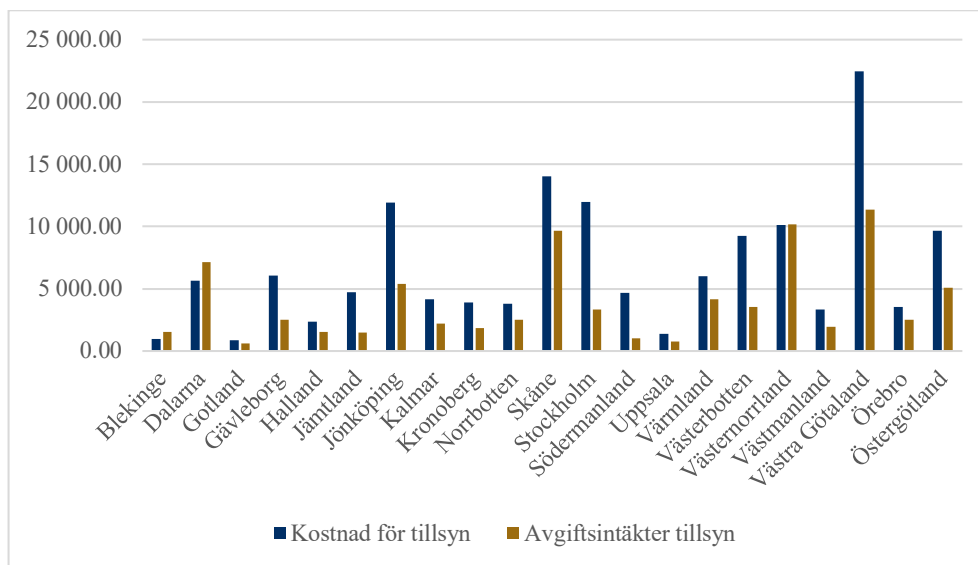


Figur 4. Kostnader för tillsyn av vattenverksamheter samt intäkter för tillsynen. Beloppen anges i tusentals kronor.

Liksom föregående år visar länsstyrelsernas redovisningar att tillsynen av vattenverksamheter har en mycket låg kostnadstäckningsgrad. För tillsyn av vattenverksamheter bedömer Naturvårdsverket att kostnadstäckningsgraden totalt sett är **13 procent**.

Enligt FAPT ska timavgift för länsstyrelsens tillsyn över vattenverksamhet betalas efter särskilt beslut av länsstyrelsen. Naturvårdsverket utesluter inte att variationen mellan länen avseende avgiftsuttag, jämfört med kostnader för tillsynen, till viss del kan härledas till respektive länsstyrelses rutin att ta ut avgift för tillsyn. Avgift gäller dock inte för obefogade klagomål. Naturvårdsverket bedömer att andelen obefogade klagomål är relativt frekvent förekommande inom vattenverksamhet. Dessa ärenden ska dock utredas av tillsynsmyndigheten så långt att de kan avslutas. Vidare ingår i länsstyrelsernas redovisning tid för handläggning av anmälningensärenden. För dessa ärenden utgår en avgift för handläggning. Enligt 3 kap. 12 § FAPT ska avgiftsklass 3 i avgiftsförordningen (1992:191) tillämpas. Avgiftens storlek avspeglar dock inte den tid som åtgår för att handlägga anmälningensärendena. Nuvarande avgiftsnivå för anmälan av vattenverksamhet är låg jämfört med den motprestation som krävs. Då handläggning av anmälningensärenden utgör cirka 45 procent av den totala tillsynstiden för vattenverksamhet har det en stor betydelse för resultatet.

TILLSYN MILJÖFARLIG VERKSAMHET



Figur 5. Kostnader för tillsyn av miljöfarlig verksamhet samt intäkter för tillsynen. Beloppen anges i tusentals kronor.

Uppgifter om avgiftsintäkter för tillsyn av miljöfarliga verksamheter är framräknade av länsstyrelserna genom att den sammanslagna avgiften för tillsyn och prövning subtraheras med den avgift som länsstyrelsen skulle ha tagit ut om tillsynen var överläten till kommun. Därigenom erhålls ”tillsynsdelen” av avgiften. För tillsyn av miljöfarliga verksamheter bedömer Naturvårdsverket att kostnadstäckningsgraden totalt sett är **57 procent**.

Av figur 5 framgår att 18 län har högre kostnader för sin tillsyn än avgiftsuttaget. Två länsstyrelser har en lägre motprestation av avgiftsuttaget. Förutsatt att redovisningarna är korrekta blir slutsatsen att verksamhetsutövarna inom dessa två län år 2023 betalade mer i tillsynsavgift än kostnaden för länsstyrelsernas motprestation. Sådan avvikelse kan ske enstaka år men över tid bör säkerställas att motprestationen i vart fall motsvarar avgiftsuttaget. En länsstyrelse visar på en jämvikt mellan kostnad och avgiftsuttag.

Länsstyrelsernas beräknade kostnader för nödvändiga tillsynsåtgärder som inte kan täckas av avgifterna i FAPT (4 §)

Att likställa nödvändiga tillsynsåtgärder med bedömt tillsynsbehov enligt behovsutredningen har både fördelar och nackdelar. Fördelen är att länsstyrelsernas redovisning på ett övergripande sätt synliggör diskrepansen mellan bedömt tillsynsbehov och den motprestation som avgiftsuttaget medger. Behovsutredningar är dock ingen exakt vetenskap och tillvägagångssättet skiljer sig stort mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Naturvårdsverket konstaterar också

att det är svårt att jämföra tillsynsområdena miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet med varandra på grund av att de har olika avgiftskonstruktioner enligt FAPT. Fasta årsavgifter gäller för miljöfarlig verksamhet. För tillsyn av vattenverksamhet ska timtaxa tillämpas, undantaget är fast avgift för handläggning av anmälan om vattenverksamhet. Naturvårdsverket bedömer att om länsstyrelserna skulle genomföra all den tillsyn av vattenverksamhet som anges i behovsutredningarna så skulle sannolikt också avgiftsuttaget öka. Detta framgår inte i den beräkning som görs i tabell 4 och det är också svårt att på förhand uppskatta vad intäkterna skulle uppgå till.

Den slutsats som kan dras är att avgiftsintäkterna ligger mycket långt ifrån att kunna täcka länsstyrelsernas bedömning av tillsynsbehovet och att diskrepansen är särskilt stor för tillsyn av vattenverksamheter.

Utvecklingsbehov

Naturvårdsverket ska enligt 10 kap. 7 § FAPT, lämna eventuella förslag med anledning av det resultat som uppkommer i denna sammanställning.

Förslag om att bestämmelsen i 10 kap. 4 § FAPT stryks

Naturvårdsverket föreslår att följande bestämmelse stryks i 10 kap. FAPT:

4 § Länsstyrelserna ska också redovisa beräknade kostnader för nödvändiga tillsynsåtgärder som enligt länsstyrelsernas bedömning inte kan täckas av avgifterna enligt denna förordning. Länsstyrelserna ska ange skälen för sina bedömningar. Förordning (2015:154).

MOTIVERING

- Naturvårdsverket anser att syftet och utformningen av bestämmelsen är otydlig vilket innebär svårigheter för länsstyrelserna som ska tolka och redovisa enligt bestämmelsen.
- Naturvårdsverket bedömer att jämförbara uppgifter kan inhämtas enligt 3 kap. 21 § miljötillsynsförordningen (2011:13).
- Förslaget innebär en förenkling då 21 länsstyrelser inte behöver redovisa liknande uppgifter vid två tillfällen.

UTVECKLING AV MOTIVERINGEN

Naturvårdsverket anser att syftet med bestämmelsen och dess utformning är otydlig. Till tolkningssvårigheten hör att det inte är helt givet vad som kan definieras som nödvändiga tillsynsåtgärder. Det finns en logik i att likställa nödvändiga tillsynsåtgärder med behovsutredningen, relaterat till 26 kap. 1 § miljöbalken och att tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning ska kontrollera regelefterlevnad. Nödvändiga tillsynsåtgärder kan ses både i ett kortsiktigt och ett långsiktigt perspektiv. Det långsiktiga perspektivet är att kontrollen av regelefterlevnaden behöver vara i sådan omfattning att regelefterlevnaden överlag är god.

En behovsutredning bygger huvudsakligen på schabloniserade bedömningar av tillsynsbehovet för att täcka det långsiktiga perspektivet. Sådana schabloniseringar är svåra att göra och kan träffa mer eller mindre rätt. Naturvårdsverket delar den bild som framkommer av redovisningen i stort, det vill säga att kostnaden för att genomföra nödvändiga tillsynsåtgärder klart överstiger intäkterna. Samma översiktliga resultat kommer att återkomma varje år men siffrorna kan påverkas av förändringar i mallen för behovsutredningar.

Naturvårdsverkets slutsats är att 4 § i sin nuvarande utformning inte tillför något som inte kan uppmärksammas i andra sammanhang, exempelvis i Naturvårdsverkets rapportering enligt 3 kap 21 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

Förbättrad bild av länsstyrelsernas kostnader för tillsyn och prövning

I redovisningen av regeringsuppdraget ”Uppdraget att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken (M2020/00666/Me)” lämnades ett antal förslag gällande avgiftssystemet. Ett av Naturvårdsverkets förslag var att länsstyrelserna vart tredje år ska lämna ett samordnat underlag till Naturvårdsverket som avser genomsnittlig beräknad kostnad per timme för länsstyrelsernas tillsyn enligt den beräkningsmodell som var framtagen inom regeringsuppdraget. Den timkostnad för tillsynen som räknades fram år 2021 har använts i denna rapport. Inför rapporteringen för år 2024 avser Naturvårdsverket att be länsstyrelserna om att uppdatera timkostnaden.

Naturvårdsverket lämnar inga ytterligare förslag i denna redovisning, utan hänvisar till det förslag som lämnades inom ramen för ovan nämnda regeringsuppdrag om att länsstyrelserna vart tredje år ska lämna ett samordnat underlag avseende genomsnittlig kostnad per timme. Införlivandet av en sådan bestämmelse skulle ge en förbättrad bild av länsstyrelsernas kostnader för tillsyn och prövning inom ramen för denna redovisning.

Generellt får konstateras att ingen redovisning är bättre än sin svagaste länk. För att möjliggöra välgrundade redovisningar är en korrekt tidsredovisning avgörande. Naturvårdsverket ser positivt på att Miljösamverkan Sverige genom ett pågående projekt arbetar för att ensa länsstyrelsernas tidsredovisningar.

Förslag att regelbundet se över avgiftsnivåerna i FAPT

Naturvårdsverket bedömer att redovisade uppgifter väl belyser att tillsyn och prövning miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet inte har kostnadstäckning. Beaktat att avgiftsnivåerna i FAPT inte har justerats på flera år bedömer vi att diskrepansen mellan intäkter och kostnader ökar över tid. Med anledning av att Naturvårdsverket i ovan nämnda regeringsuppdrag har föreslagit nya och justerade avgifter görs inga ytterligare förslag i denna redovisning. Dock får konstateras att de föreslagna justeringarna av FAPT idag behöver räknas upp med index för att vara lika aktuella.

Bilaga 1. Länsstyrelsernas avgiftsintäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken enligt redovisningskraven. Punkterna 5 och 14-16 är beräknade utifrån den nya modellen för beräkning av tillsynskostnader å 1000 kr/h. Beloppen anges i tusentals kronor. Länsstyrelser med asterix har miljöprövningsdelegation inom länet.

Typ av verksamhet	Process	2023	FAPT, 10 kap Redovisning av intäkter och kostnader	Alla länsstyrelser																					
				Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr			
				BLEKNINGE	DALARNA*	GÖTLAND	GÄVLEBORG	HALLAND*	JÄMTLAND	JÖNKÖPING	KALMAR*	KRONGÖBERG	NORRBOTTEN*	SKÅNE*	STOCKHOLM*	SÖDERMANLAND	UPSALA*	VÄRMLAND	VÄSTERBOTTEN*	VÄSTERNORRLAND*	VÄSTMANLAND	VÄSTRA GÖTALAND*	ÖREBRO*	ÖSTERGÖTLAND*	
Miljöfarlig verksamhet	Prövning, tillsyn	3 §	1. avgiftsintäkter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter	172 994	3 508	7 352	1 641	6 930	5 782	3 851	10 427	6 510	4 245	8 564	19 622	10 594	4 528	3 572	8 991	9 231	10 123	5 274	25 632	6 683	9 934
Miljöfarlig verksamhet	Samråd och beslut bmp	3 §	2. Kostnader för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan för miljöfarlig verksamhet	15 942	78	407	248	586	314	463	414	493	184	1 268	1 955	501	436	402	691	2 212	852	389	3 021	397	630
Miljöfarlig verksamhet	Prövning	3 §	3. kostnader för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet vid miljöövervakningsstationerna	86 567	79	6 075	170	616	2 322	476	432	5 798	361	2 746	10 616	5 695	697	6 233	213	11 324	6 639	445	14 455	3 619	7 555
Miljöfarlig verksamhet	Prövning	3 §	4. kostnader för medverkan vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i första instans i Mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap. 7 §	19 105	11	324	404	230	464	59	322	229	340	2 726	2 151	678	869	1 328	533	932	1 642	677	4 414	402	369
Miljöfarlig verksamhet	Tillsyn	3 §	5. kostnader för tillsyn över miljöfarlig verksamhet, med undantag för kostnader för handläggning av miljöstraffavgifter och åtalansmätningar	140 641	944	5 663	858	6 049	2 335	4 736	11 909	4 168	3 876	3 778	14 031	11 945	4 667	1 374	6 021	9 225	10 106	3 312	22 468	3 520	9 656
Markavvattnings	Prövning	3 §	6. avgiftsintäkter för tillståndsprövning av markavvattnings	34	0	2	0	0	0	6	0	0	0	6	3	0	0	0	0	10	3	0	3	2	0
Vattenverksamhet	Handl. Anmälan	3 §	7. avgiftsintäkter för handläggning av anmälan av anmälningspliktig vattenverksamhet	5 032	146	186	57	234	85	136	261	253	138	328	240	1 119	193	90	319	158	154	74	540	129	192
Markavvattnings	Tillsyn	3 §	8. avgiftsintäkter för tillsyn över markavvattnings	52	5	0	0	0	0	0	11	0	0	0	26	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0
Vattenverksamhet	Tillsyn	3 §	9. avgiftsintäkter för tillsyn över vattenverksamhet utom markavvattnings	12 354	115	1 099	0	330	236	1 712	369	90	282	1 411	542	134	6	154	864	1 807	1 178	160	942	499	422
Vattenverksamhet	Prövning	3 §	10. intäkter i form av ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövning av vattenverksamhet i första instans	3 084	0	248	316	250	10	200	0	0	30	0	217	1 034	193	0	47	0	76	0	463	0	0
Vattenverksamhet	Samråd och beslut bmp	3 §	11. kostnader för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan för vattenverksamhet	5 997	166	68	476	169	160	175	361	218	193	258	769	781	188	132	61	439	268	35	962	74	43
Vattenverksamhet	Prövning	3 §	12. kostnader för tillståndsprövning av vattenverksamhet i första instans i mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader för att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken	10 601	531	148	106	441	402	184	246	114	530	336	1 986	728	174	493	127	746	645	187	2 237	127	114
Markavvattnings	Prövning	3 §	13. kostnader för dispensprövning och tillståndsprövning av markavvattnings	565	42	78	7	0	17	59	29	26	1	15	84	35	2	3	7	96	10	0	51	0	1
Vattenverksamhet	Handl. Anmälan	3 §	14. kostnader för handläggning av anmälan från anmälningspliktig vattenverksamhet	61 676	4 098	1 565	1 131	2 040	1 071	2 169	3 727	3 219	1 698	6 960	4 602	3 333	2 693	1 305	2 597	955	2 915	1 270	9 508	1 146	3 674
Markavvattnings	Tillsyn	3 §	15. kostnader för tillsyn över markavvattnings, med undantag för kostnader för handläggning av miljöstraffavgifter och åtalansmätningar	3 198	44	148	83	132	222	112	205	38	35	81	615	140	1	399	4	46	6	49	509	293	38
Vattenverksamhet	Tillsyn	3 §	16. kostnader för tillsyn över vattenverksamhet utom markavvattnings, med undantag av kostnader för handläggning av miljöstraffavgifter och åtalansmätningar	72 206	2 388	3 735	1 965	2 975	1 031	4 719	1 998	3 276	3 898	4 312	5 012	5 690	833	1 067	5 484	3 463	2 169	1 294	11 119	3 078	2 690
			SUMMA	222 946	4 607	9 324	3 454	5 492	2 223	7 247	8 575	10 727	6 421	12 173	21 172	16 645	5 639	8 921	5 517	18 234	13 720	2 150	41 154	6 341	14 211

Bilaga 2. Länsstyrelsernas avgiftsintäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken enligt redovisningskraven. Länsstyrelsens inskickade beräkningar. Längst ner finns övriga kostnader som inte specificerats till punkterna 1-16. Beloppen anges i tusentals kronor.

Typ av verksamhet	Process	2023	FAPT, 10 kap Redovisning av intäkter och kostnader	Länsstyrelsema (sammanslaggt) Intäkter/Kostnader i Tkr																					
				Alla	K	W	I	X	N	Z	F	H	G	BD	M	AB	D	C	S	AC	Y	U	O	T	E
				Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr
Miljöfarlig verksamhet	Prövning, tillsyn	3 §	1. avgiftsintäkter för prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter	172 994	3 508	7 352	1 641	6 930	5 782	3 851	10 427	6 510	4 245	8 564	19 622	10 594	4 528	3 572	8 991	9 231	10 123	5 274	25 632	6 683	9 934
Miljöfarlig verksamhet	Samråd och beslut bmp	3 §	2. Kostnader för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan för miljöfarlig verksamhet	15 942	78	407	248	586	314	463	414	493	184	1 268	1 955	501	436	402	691	2 212	852	389	3 021	397	630
Miljöfarlig verksamhet	Prövning	3 §	3. kostnader för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet vid miljöprövningsdelegationen	86 567	79	6 075	170	616	2 322	476	432	5 798	361	2 746	10 616	5 695	697	6 233	213	11 324	6 639	445	14 455	3 619	7 555
Miljöfarlig verksamhet	Prövning	3 §	4. kostnader för medverkan vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i första instans i Mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken	19 105	11	324	404	230	464	59	322	229	340	2 726	2 151	678	869	1 328	533	932	1 642	677	4 414	402	369
Miljöfarlig verksamhet	Tillsyn	3 §	5. kostnader för tillsyn över miljöfarlig verksamhet, med undantag för kostnader för handläggning av miljöanktionsavgifter och åtalsanmälningar,	89 766	594	3 637	582	3 942	1 506	2 958	7 182	2 691	2 941	2 859	8 508	8 982	3 082	995	4 005	5 985	6 351	2 248	12 989	2 355	5 378
Markavvattnin g	Prövning	3 §	6. avgiftsintäkter för tillståndsprövning av markavvattnin g	34	0	2	0	0	0	6	0	0	0	6	3	0	0	0	10	3	0	3	2	0	0
Vattenverksa mhet	Handl. Anmälan	3 §	7. avgiftsintäkter för handläggning av anmälan av anmälningspliktig vattenverksa mhet	5 032	146	186	57	234	85	136	261	253	138	328	240	1 119	193	90	319	158	154	74	540	129	192
Markavvattnin g	Tillsyn	3 §	8. avgiftsintäkter för tillsyn över markavvattnin g	52	5	0	0	0	0	0	11	0	0	0	26	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0
Vattenverksa mhet	Tillsyn	3 §	9. avgiftsintäkter för tillsyn över vattenverksa mhet utom markavvattnin g	12 354	115	1 099	0	330	236	1 712	369	90	282	1 411	542	134	6	154	864	1 807	1 178	160	942	499	422
Vattenverksa mhet	Prövning	3 §	10. intäkter i form av ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövning av vattenverksa mhet i första instans	3 084	0	248	316	250	10	200	0	0	30	0	217	1 034	193	0	47	0	76	0	463	0	0
Vattenverksa mhet	Samråd och beslut bmp	3 §	11. kostnader för samråd och beslut om betydande miljöpåverkan för vattenverksa mhet	5 997	166	68	476	169	160	175	361	218	193	258	769	781	188	132	61	439	268	35	962	74	43
Vattenverksa mhet	Prövning	3 §	12. kostnader för tillståndsprövning av vattenverksa mhet i första instans i mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader för att initiera tillståndsprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken	10 601	531	148	106	441	402	184	246	114	530	336	1 986	728	174	493	127	746	645	187	2 237	127	114
Markavvattnin g	Prövning	3 §	13. kostnader för dispensprövning och tillståndsprövning av markavvattnin g	565	42	78	7	0	17	59	29	26	1	15	84	35	2	3	7	96	10	0	51	0	1
Vattenverksa mhet	Handl. Anmälan	3 §	14. kostnader för handläggning av anmälan från anmälningspliktig vattenverksa mhet	35 807	2 589	920	590	1 240	667	1 279	2 208	1 913	989	4 024	2 274	2 524	1 640	782	1 496	583	1 492	929	5 042	817	1 809
Markavvattnin g	Tillsyn	3 §	15. kostnader för tillsyn över markavvattnin g, med undantag för kostnader för handläggning av miljöanktionsavgifter och åtalsanmälningar	1 911	32	36	34	90	143	30	140	23	24	51	348	123	0	241	4	30	3	34	309	193	23
Vattenverksa mhet	Tillsyn	3 §	16. kostnader för tillsyn över vattenverksa mhet utom markavvattnin g, med undantag av kostnader för handläggning av miljöanktionsavgifter och åtalsanmälningar	31 493	633	1 263	512	1 476	567	1 919	992	1 236	1 013	2 370	2 284	3 460	377	590	3 009	1 597	1 198	424	4 246	1 503	845
			SUMMA	104 202	981	4 068	1 115	1 044	448	1 696	1 257	6 890	1 881	6 346	10 326	10 615	2 546	7 374	75	12 737	7 567	140	20 136	2 173	6 216
			Övriga VHT i grupperna 530,531,535 och 550,551,555 netto	160 890	4 084	8 213	5 899	7 122	2 808	5 021	6 987	7 263	5 392	10 885	18 858	10 235	4 942	5 216	6 295	5 765	7 347	6 177	22 316	6 360	3 905
			SUMMA	265 092	5 065	12 282	6 724	8 167	3 255	6 717	8 245	13 153	7 263	17 231	29 284	20 850	7 488	12 590	6 220	18 502	14 913	6 037	42 452	8 533	10 122

Bilaga 2 forts. Statens samlade intäkter och kostnader för tillsyn och prövning av miljöfarliga verksamheter respektive vattenverksamhet enligt den tidigare modellen. Underlag från länsstyrelsens redovisning ovan (bilaga 2). Jämför med tabell 5 på sidan 12, samt tabell 7 i rapporten för 2022.

Intäkter och kostnader	Miljöfarlig verksamhet (tkr)	Vattenverksamhet (tkr)	Totalt (tkr)
Länsstyrelsens intäkter	172 994	20 556	193 550
Länsstyrelsens kostnader	195 438	80 376	275 814
Övriga statliga myndigheters intäkter	-	18 520	18 520
Övriga statliga myndigheters kostnader	31 417	32 614	64 031
Totala intäkter	172 994	39 076	212 070
Totala kostnader	226 855	112 990	339 845